

Rättssäkerhet som välfärdspolitiskt ideal: Reformer av socialförsäkringens administration från 1955 till 2008

CEFOS Working Paper 11
2010

Anna Bendz*
CEFOS

Abstract

Projektet Rättssäkerhet och politik behandlar frågan om hur rättssäkerhet som värde kommer till uttryck i politiska beslut om socialförsäkringens administration. I detta working paper sammanfattas de empiriska resultaten från projektet. Studien utgörs av en analys av större reformer av socialförsäkringens administration från 1955 års beslut om en allmän sjukförsäkring fram till 2000-talets reformer, då försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket ersattes av den sammanhållna myndigheten Försäkringskassan och myndigheten Inspektionen för socialförsäkringen infördes. De politiska besluten analyseras med utgångspunkt från begreppen formell och materiell rättssäkerhet och för varje reform dras slutsatser om vilken av dessa två betydelser av rättssäkerhet som har varit mest framträdande. En kontinuerlig jämförelse sker mellan de olika riksdagspartiernas syn på rättssäkerhet. Studien motiveras ytterst genom den generellt intressanta och komplicerade kopplingen mellan rättssäkerhet och legitimitet. Resultaten visar hur organiseringen av välfärdsstaten ger olika förutsättningar att uppnå formell och materiell rättssäkerhet och därmed vilar på olika grunder för legitimitet.

* anna.bendz@cefos.gu.se



Centrum för forskning om offentlig sektor – Center for Public Sector Research
www.cefos.gu.se

CEFOS Working Paper 11
Rättssäkerhet som välfärdspolitiskt ideal: Reformen av socialförsäkringens administration
från 1955 till 2008.

© A. Bendz, 2010

ISSN: 1653-3895

CEFOS
Centrum för forskning om offentlig sektor
Göteborgs universitet
Box 720
405 30 Göteborg
office@cefos.gu.se
Tel. 031-773 41 42
www.cefos.gu.se

CEFOS
Center for Public Sector Research
Göteborg University
P.O. Box 720
SE-405 30 Göteborg, Sweden
office@cefos.gu.se
Tel. +46 31 773 41 42
www.cefos.gu.se

Inledning

Josef K, huvudpersonen i Franz Kafkas roman "Processen", häktades en dag utan att han fick reda på orsaken. Efter häktningen följde en allt mer bisarr process där Josef K. aldrig fick kunskap om förutsättningarna för processen. Josef K:s öde illustrerar en situation där medborgaren inte har makt över sin egen situation och där lagar och regler är krångliga och konsekvenserna omöjliga att förutse. För Josef K. saknades den förutsebarhet som kännetecknar en rättsstat och som innebär att medborgarna kan planera sina liv och förutse konsekvenserna av sitt agerande med utgångspunkt från lagar och regler. Istället blev han behandlad på ett fullständigt godtyckligt sätt, utelämnad åt byråkraternas och makt-havarnas nycker. Motsatsen till en godtycklig myndighetsutövning är att den kännetecknas av rättssäkerhetens principer. En rättssäker maktutövning innebär att maktutövningen sker med tydlig hänvisning till lagstiftning och inte påverkas av sådant som inte specificeras i lagen (som t ex tjänstemännens egna preferenser). Därmed kan medborgarna förutse konsekvenserna av sitt agerande i olika situationer och även i förväg veta vad de kan förvänta sig av staten i form av rättigheter och förmåner i en viss specifik situation.

Föreliggande rapport bygger på projektet "Rättssäkerhet och politik" och behandlar frågan om hur rättssäkerhet som värde kommer till uttryck i politiska beslut i samband med att socialförsäkringens administration reformeras. Rättssäkerhet har vid flera tillfällen använts som skäl att reformera socialförsäkringen, exempelvis vid 2005 års stora reform då försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket ersattes av en sammanhållen myndighet – Försäkringskassan.¹ En viktig anledning till förändringen var att socialförsäkringen som institution i större utsträckning än tidigare skulle förverkliga de värden som politikerna vill ska komma till uttryck inom den svenska förvaltningen.

En viktig utgångspunkt är att rättssäkerhet är ett politiskt ideal som är ett av de många värden som kan känneteckna offentliga institutioner, något som uttrycks av filosofen Joseph Raz på följande sätt:

The rule of law is a political ideal which a legal system may lack or may possess to a greater or lesser degree. /.../ It is also to be insisted that the rule of law is just one of the virtues which a legal system may possess and by which it is to be judged.²

¹ Prop 2003/04:69.

² Raz 1977, s 196.

Att rättssäkerhet är ett av många tänkbara ideal som kan ligga till grund för den offentliga politikens utformning innebär att det inte kan ses som självklart utan snarare något som kan variera i betydelse. Rättssäkerhet är ett värde som ska genomsyra hela den offentliga förvaltningen i Sverige och dess grundläggande betydelse är inskrivet i grundlagen. Regeringsförordningens första paragraf stadgar att "Den offentliga makten utövas under lagarna".³ Denna princip är grunden för en rättsstat, där rättssäkerheten är den fundamentala principen och brukar uttryckas som "rule by law, not by men". I den nionde paragrafen finns följande princip: "Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet."⁴ Paragrafen är ett uttryck för att den offentliga förvaltningen inte ska agera godtyckligt. Grundlagens formuleringar innebär att rättssäkerhet som värde ska vara styrande när exempelvis välfärdsstatens institutioner konstrueras och reformeras. Men eftersom det finns flera värden som anses viktiga, exempelvis jämlikhet och rättvisa (och som kan variera med politisk majoritet) är det inte självklart att grundlagens principer om rättssäkerhet slår igenom i den praktiska politiken inom alla områden och vid varje tillfälle i tiden.

Rättssäkerhet är ett begrepp som traditionellt har kopplats till rättsstaten men som idag även tillämpas inom välfärdsstatens domäner. Rättsstaten och välfärdsstaten har starka kopplingar och det finns också en viss spänning mellan dessa två ideal, vilket flera forskare visar.⁵ Spänningen består i att rättsstatens krav på förutsebarhet är ibland svårt att kombinera med välfärdsstatens krav på effektiv måluppfyllelse. Där rättsstatens ideal kräver formbundenhet och en viss proceduriell gång vilket kan leda till en långsam handläggning, kräver ibland de välfärdspolitiska målen att man låter ändamålen helga medlen och försöker nå målet på effektivast möjliga sätt. Ett exempel är de verksamheter inom välfärdsstaten där det är svårt att formulera regler som täcker in varje tänkbar situation vilket gör att det blir nödvändigt med situationsanpassning och diskretionsutrymme för handläggarna för att målen med de olika verksamheterna ska kunna uppnås på ett effektivt sätt. Detta kan då innebära att beslutsproceduren får svårt att uppfylla rättssäkerhetens krav på förutsebarhet.⁶

³ RF 1:1

⁴ RF 1:9

⁵ Se t ex Vahlne Westerhäll 2002 och 2004, Svensson 2001, Peczenik 1995, Hydén 2002.

⁶ Petersson 2005, s 109.

Rättssäkerhet ingår som en komponent i en viss normativ uppfattning om den rättvisa staten och som vilar på rättsstatens principer.⁷ Politiska filosofer som Raz, Hayek och Rawls är eniga om att rättssäkerhet leder till individuell autonomi och värdighet genom att tillåta människor att planera sina aktiviteter med kunskap om de legala konsekvenserna.⁸ Rättssäkerhet är en förutsättning för att staten ska kunna uppfylla sina mest grundläggande åtaganden gentemot medborgarna: att garantera fri- och rättigheter. Rättssäkerhet är således ett medel för att uppnå vissa högre värden eller mål, ett sätt att garantera att relationen mellan stat och individ kännetecknas av goda principer.

De politiska institutionerna måste upplevas som legitima av medborgarna för att de ska överleva.⁹ Om medborgarna uppfattar att den offentliga verksamheten, exempelvis socialförsäkringssystemet, inte lever upp till tillräckliga krav på rättssäkerhet får det vidare konsekvenser för förtroendet för välfärdsstaten som sådan och i förlängningen även för det politiska systemet. Rättssäkerhet är därför en viktig grund för legitimitet inom den offentliga verksamheten.¹⁰ En stat som inte kan garantera medborgarnas grundläggande rättigheter upplevs knappast som legitim. Eftersom människor ofta möter staten i form av den offentliga förvaltningens tjänstemän bestäms statens legitimitet i stor utsträckning av den offentliga förvaltningens agerande.¹¹ För förvaltningen måste det finnas regler som ska följas om legitimitet ska uppnås. Det finns flera olika sätt att uppnå legitimitet.¹² Ett välkänt sådant är den Weberska byråkratin där tjänstemännen enbart ska agera efter preciserade regler. På så sätt får medborgarna, genom politikerna, kontroll över förvaltningen: byråkraterna gör enbart sådant som politikerna har bestämt.¹³ Kumlin och Rothstein visar att välfärdsprogram där det finns goda förutsättningar för rättssäkerhet i form av lika behandling åtnjuter ett större förtroende bland medborgarna än program där förvaltningen har stort handlingsutrymme och därmed risk att lika behandling åsidosätts som princip.¹⁴ Sättet att organisera förvaltningen på och hur reglerna är utformade påverkar alltså legitimiteten för verksamheten.¹⁵

⁷ Vahlne Westerhäll (2004) konstaterar att rättsstaten bygger på liberala ideal och därmed har som mål att tillförsäkra medborgarna frihet.

⁸ Raz 1979, Hayek 1976, Rawls 1971.

⁹ Locke 1996.

¹⁰ Se t ex Rothstein 2010.

¹¹ Lundqvist 1998.

¹² Se t ex Rothstein 2010.

¹³ Stensöta 2009.

¹⁴ Kumlin och Rothstein 2003. Se även Kumlin 2002.

¹⁵ Legitimitetsproblem kan även uppkomma av andra skäl, som exempelvis förekomst av fusk och att försäkringssystemet i sig kan leda till längre sjukskrivningar. Se t ex Lindqvist 1990.

Rättssäkerhetens koppling till legitimitet aktualiserar ett generellt dilemma inom välfärdsstaten: Generella och förutsebara regler i enlighet med en Webersk¹⁶ modell ger välfärdsstaten legitimitet. Samtidigt kan en sådan förvaltningsmodell upplevas som stel och ineffektiv av medborgarna, något som i sin tur riskerar att försvaga legitimiteten.¹⁷ Detta välfärdsstatliga dilemma kan även uttryckas som en motsättning mellan två komponenter av begreppet rättssäkerhet: formell respektive materiell (eller substantiell) rättssäkerhet.¹⁸ Den formella rättssäkerheten förutsätter en förvaltning som konstrueras så att den kan leva upp till krav på förutsebarhet och legalitet. Dessa krav är inte självklart förenliga med den materiella sidan av rättssäkerhet, som kräver att myndighetsutövningen sker på ett effektivt sätt i enlighet med en viss uppfattning om rättvisa. Motsättningen mellan formell och materiell rättssäkerhet är mest påtaglig inom de delar av välfärdsstaten där förvaltningen måste ges ett visst diskretionsutrymme för att kunna genomföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt samtidigt som krav på förutsebarhet och lika behandling finns. Denna inneboende konflikt innebär att man i politiska beslut om välfärdsstatens regler, organisation och administration ofta måste göra en avvägning mellan de olika principer som innefattas under begreppet rättssäkerhet. Därmed finns risken att det följer negativa konsekvenser för legitimiteten på ett eller annat sätt.

Hur rättssäkerhet kommer till uttryck i politiska beslut om socialförsäkringens administration och hur de olika komponenterna i begreppet växlar i betydelse mellan aktörer och över tid är den primära frågan för den empiriska analys som presenteras i rapporten. I rapportens empiriska del analyseras reformer av socialförsäkringens administration från 1955 och fram till idag med avseende på hur avvägningar mellan formell och materiell rättssäkerhet kommer till uttryck i beslutsfattarnas argumentation. Studien motiveras ytterst genom den generellt intressanta och komplicerade kopplingen mellan rättssäkerhet och legitimitet. Resultaten visar hur organiseringen av välfärdsstaten ger olika förutsättningar att uppnå formell och materiell rättssäkerhet och därmed vilar på olika grunder för legitimitet.

Rättssäkerhet som värde och begrepp

Den huvudsakliga diskussionen om begreppet rättssäkerhet fokuserar på frågan om rättssäkerhet enbart ska syfta på proceduren som leder fram till ett beslut eller om även sub-

¹⁶ Webers förvaltningsideal kallas ibland den legalbyråkratiska modellen och står för en förvaltning som styrs med centralt beslutade, enhetliga och precisa regler. Weber 1946.

¹⁷ Rothstein 2008 och 2010, Pettersson 2005.

¹⁸ Se t ex Peczenik 1995, Zila 1990, Vahlne Westerhäll 2004.

stantiella eller materiella värden ska ingå i begreppet.¹⁹ I projektet används begreppen formell respektive materiell rättssäkerhet som ett sätt att fokusera på de interna motsättningarna inom rättssäkerhet som värde inom den offentliga förvaltningen och de olika legitimitetsgrunder som är kopplade till rättssäkerhet. Således är det rättssäkerhet i den bredare bemärkelsen som används i det här fallet.

Relationen mellan formell och materiell rättssäkerhet har av vissa forskare formulerats som en distinktion mellan ”det korrekta beslutet” och ”det goda beslutet”.²⁰ Det är naturligtvis önskvärt om ett beslut kan vara både korrekt och godtagbart i relation till socialpolitiska målsättningar, men som nämnts ovan är det inte självklart att det är möjligt att samtidigt uppnå både formell och materiell rättssäkerhet inom välfärdsstatens olika institutioner. De överväganden som ofta är aktuella inom många av välfärdsstatens områden som kräver att förvaltningen tar hänsyn till medborgarnas specifika omständigheter i enskilda fall kan hota den formella rättssäkerhetens mål om generalitet och förutsebarhet, vilket illustreras av Tamanaha i följande citat:

Formal legality, according to its supporters and critics, requires that one forego the objectives of distributive equality (a more equal distribution of social goods) and doing justice in the individual case. These objectives require that case-by-case, context-sensitive determinations be made, which threatens generality, formal equality, certainty, and predictability.²¹

En rättssäker stat gör det möjligt för medborgarna att förutse hur myndigheterna kommer att använda sin maktutövning under givna omständigheter. Rättssäkerhet syftar i sin mest grundläggande betydelse på att den offentliga maktutövningen sker under lagarna, att den offentliga makten är begränsad av de existerande lagarna och därmed inte kan agera godtyckligt eller nyckfullt. Lagar och regler är till för att människor ska kunna planera sina liv och förutse konsekvenserna av sina handlingar, exempelvis vad det innebär att bryta mot en lag. Medborgarna får genom de (legitimt beslutade) lagarna legitima förväntningar på staten som sedan ligger till grund för val.²²

Den *formella* rättssäkerhetens kärnvärde är förutsebarhet. En central förutsättning för den formella rättssäkerheten är legalitet, att maktutövningen sker i enlighet med lagarna.

¹⁹ Rothstein/Teorell 2008, Rose 2004, Vahlne Westerhäll 2004.

²⁰ Se Vahlne Westerhäll 2004, Gustafsson 2002.

²¹ Tamanaha 2004, s 120.

²² Rawls 1971.

För att förutsebarhet ska vara möjligt krävs dessutom att lagar och regler har vissa egenskaper, nämligen att de är tydliga och inte kan ändras hur som helst samt att de inte är retroaktiva. Förutsebarhet ställer också krav på förvaltningens agerande, nämligen att den agerar opartiskt när medborgarnas ärenden hanteras. Opartiskhet kan ses som den grundläggande normen för offentlig förvaltning.²³ Opartiskhet syftar på att förvaltningen då lagar och regler implementeras inte tar hänsyn till andra saker än de som specificeras på förhand i lagar och regler.²⁴ Lagarna definierar vilka hänsyn som är legitima att ta i enskilda fall.²⁵ Om makten utövas enligt godtyckliga principer och om lagarna är otydliga blir det omöjligt för medborgarna att förutse hur staten kommer att använda sin makt och även vilka förmåner de har rätt till.

Formell rättssäkerhet är fullt kompatibelt med fenomen som slaveri, segregation och auktoritära regimer eftersom den inte i sig innehåller krav på utfallet av beslutsprocessen. Det finns till exempel inga krav på att besluten ska uppfylla mål som distributiv rättvisa eller jämlikhet, målsättningar som är centrala inom välfärdsstatens områden. När välfärdsstaten började växa fram ställdes det traditionella juridiska rättssäkerhetsbegreppet inför vissa problem eftersom förutsebarhetskriteriet stod i konflikt med de värden som låg till grund för välfärdsstaten. Det formella rättssäkerhetsbegreppet kunde inte inkludera effektivitet. Ett sätt att lösa problemet var enligt rättsvetaren Håkan Gustafsson att bredda begreppet. Den formella rättssäkerheten måste alltså kompletteras med innehållsliga krav för att rättssäkerhet som princip ska kunna sägas gälla även inom välfärdsstaten.²⁶

Den *materiella* innebörden av rättssäkerhet innebär att rättssäkerheten inte bara syftar på lagarnas konstruktion och hur den offentliga förvaltningen fattar beslut, utan på lagars och reglers innehåll. Den materiella rättssäkerheten är alltså värdeladdad.²⁷ Den materiella rättssäkerheten bygger på att det finns vissa målsättningar som ska uppnås med hjälp av de statliga institutionerna och som kopplas till något slags innehållsligt rättviseideal som det definieras och uppfattas i ett visst samhälle under en viss tid.²⁸ Materiell rättssäkerhet syftar således på innehållet i de beslut som fattas, som t ex att resultatet blir rättvist och etiskt eller att alla människor får det "lika bra".²⁹ Det hjälper alltså inte att processen

²³ Pierre, Rothstein/Teorell 2008, Strömberg 2000.

²⁴ Barry 1995.

²⁵ Rothstein/Teorell 2008.

²⁶ Gustafsson 2002.

²⁷ Zila 1990.

²⁸ Se t ex Vahlne Westerhäll 2004, Zila 1990.

²⁹ Vahlne Westerhäll 2004, Gustafsson 2002.

har gått rätt till om resultatet sedan blir orättvist eller oetiskt.³⁰ Målet med den materiella rättssäkerheten är att systemet ska vara effektivt i bemärkelsen att de mål som upplevs som rättvisa uppnås. Målens innehåll kan variera över tid och mellan olika områden inom välfärdsstaten, beroende på vad som uppfattas som rättvist och etiskt acceptabelt.³¹ I en välfärdsstatlig kontext utgår den materiella rättssäkerhetens värden främst från principer om distributiv rättvisa.

Kärnvärdena i formell och materiell rättssäkerhet, förutsebarhet respektive effektivitet, kräver inte riktigt samma saker av en organisation. Ett exempel finner vi i diskussionen kring reformeringen av socialförsäkringens administration 2005, där ett av syftena var att kunna garantera rättssäkerhet. Det uppfattades bland annat som ett stort problem att tillämpningen av socialförsäkringen varierade stort över landet. För att socialförsäkringens administration ska vara förenlig med kravet på förutsebarhet får det inte finnas någon (oförutsebar) variation mellan lokala enheter. Om inte människor kan veta hur socialförsäkringen kommer att tillämpas i just deras del av landet försvårar det möjligheten att förutse konsekvenserna av den egna situationen och hur myndigheterna kommer att agera. En viss variation mellan olika lokala enheter kan däremot främja effektiviteten inom socialförsäkringen, då det blir möjligt att anpassa handläggningen till lokala förutsättningar (exempelvis arbetsmarknaden). Lokal anpassning är det motiv som historiskt sett har använts av beslutsfattare för att motivera självständiga sjukkassor. En alltför stark central styrning av verksamheten riskerar, i ett effektivitetshänseende, att man "skjuter bredvid målet". Uppfyllandet av de normer som ska ligga till grund för socialförsäkringen kan kräva att det finns flexibilitet i tillämpningen av lagarna. I handläggarnas diskretion kan då finnas en möjlighet att anpassa åtgärder och beslut med hänsyn till den lokala kontexten och individuella förutsättningar. Detta försvårar i sin tur möjligheten att garantera den formella rättssäkerhetens ideal.

En förklaring till variationen mellan försäkringskassorna som har förts fram av statsvetaren Helena Stensöta, är att den långa historien av självständig myndighetsutövning hos försäkringskassorna har inneburit att regionala organisationskulturer har utvecklats inom organisationen. Sådana kulturer är trögrörliga och Stensötas studie visar att dessa kan förklara en del av variationerna i ohälsotalen.³² En organisation med självständiga lokala enheter som utvecklar egna rutiner och kulturer kan således göra det svårare att garantera alla medborgare lika behandling.

³⁰ Birkhed 2002.

³¹ Se t ex Gustafsson 2002.

³² Stensöta 2009.

Den här studien sker på policynivå. I den empiriska studien ingår alltså inte att titta på de faktiska effekterna för medborgarna av besluten. Men konsekvenserna av en bristande rättssäkerhet kan bli ytterst påtagliga för den enskilde medborgaren som använder sig av någon av socialförsäkringarna. Det är svårare att planera sitt liv i olika avseenden om det inte går att förutse vilken ersättning för förlorad inkomst som utgår om man exempelvis blir långvarig sjuk (brister i den formella rättssäkerheten). Även om det går att förutse vilken ersättning man får vid ett visst tillfälle, kan förvaltningens beslut upplevas som orättvist om beslutet inte tar hänsyn till medborgarens unika situation (problem med den materiella rättssäkerheten). Beslutet blir så att säga ”fel” i relation till intentionerna med socialförsäkringen eftersom många beslut kräver att tjänstemannen tar hänsyn till särskilda omständigheter.³³ I båda fallen kan effekten bli att medborgarna tappar förtroende för välfärdsstaten, något som i förlängningen kan innebära en motvilja mot att solidariskt bidra till finansieringen av densamma.

Hur rättssäkerhetens olika ingående värden prioriteras sinsemellan avgörs i mångt och mycket på en politisk nivå. Det är folkvalda politiker som stiftar lagar och formulerar de övergripande målsättningar som ska genomsyra den offentliga verksamheten. Det är de folkvalda som bygger upp de välfärdspolitiska institutionerna och därmed har möjlighet att låta sina värderingar prägla verksamheten genom att vissa värden införlivas och uttrycks i konstruktionen av organisation och regelverk.³⁴ Dessa värden utgör tillsammans vad som kan kallas välfärdsstatens normativa karaktär.³⁵ Organisationen ses här som en bärare av de värderingar som beslutsfattarna vill ska komma till uttryck inom den offentliga förvaltningen. Genom reformer av organisationen kan de politiska aktörerna få genomslag för sina idéer. Organisationen kan således konstrueras så att rättssäkerhetens värden kommer till uttryck i mer eller mindre utsträckning.

En fråga som inte fokuserats på i någon vidare utsträckning i tidigare forskning om rättssäkerhet är om förhållningssättet till formell och materiell rättssäkerhet skiljer sig åt beroende på de folkvaldas partipolitiska tillhörighet. Rättssociologen Hans Esping menar att debatten om ramlagstiftningen är ett uttryck för en ideologisk konflikt mellan den borgerligt liberala rättsstaten som står för en normrationell beslutsmodell där den formella rättssäkerheten prioriteras och en målrationell modell som mer förknippas med materiell

³³ Se Rothstein 2010.

³⁴ Detta motsvarar en viktig grundtanke inom nyinstitutionell teori. Politikerna som bygger upp eller förändrar en institution antas ha stora möjligheter att impregnera institutionen med de värden som de vill ska komma till uttryck. Se t ex Steinmo och Thelen 1992.

³⁵ Se Bendz 2004.

rättsäkerhet och en omfattande socialdemokratisk välfärdsstat.³⁶ Statsvetaren Karl-Göran Algotsson för fram en alternativ hypotes i sin studie av lagrådet i Sverige, nämligen att argument med hänvisning till formell rättssäkerhet framförallt förs fram av de partier som är i opposition. Algotsson framhåller även att en historisk studie av partiernas förhållande till rättsstaten är angelägen och intressant bland annat på grund av de skilda uppfattningarna om rättssäkerhet.³⁷

Studien

Den empiriska studien består av en analys av de större reformer av socialförsäkringens administration som har skett mellan 1955 och 2008. Utgångspunkten är att de politiska besluten om socialförsäkringens organisation och administration ger uttryck för vilka värden som ska genomsyra välfärdsstatens institutioner. I det här projektet är det specifikt rättssäkerhetens värden som analyseras och frågan som ställs är: i vilken utsträckning och på vilket sätt kommer rättssäkerhet till uttryck i politiska beslut om socialförsäkringens administration?

Den första reform som studeras är 1955 års beslut om att införa en allmän sjukförsäkring. De sjukförsäkringar som funnits tidigare blev offentligrättsliga juridiska personer istället för privaträttsliga rättssubjekt.³⁸ Med reformen lades grunden för den offentliga socialförsäkringens administration. 1961-1962 skedde ytterligare en större administrativ reform då Riksförsäkringsverket bildades och det konstruerades nya försäkringskassområden med utgångspunkt från varje landstingskommunalt område istället för de lokalsjukförsäkringar som fanns tidigare. Nästa större reform skedde i början på 1980-talet och 1985 beslutade riksdagen att ytterligare en reform skulle ske, den här gången att försäkringsnämnderna och pensionsdelegationerna skulle ersättas av socialförsäkringsnämnder vid varje försäkringskassa.³⁹ Slutet av 1980-talet och början av 1990-talet kännetecknades av en allmän strävan inom statsförvaltningen att decentralisera verksamheterna och att minska detaljstyrningen. Detta påverkade även socialförsäkringens administration. En decentralisering av arbetsuppgifter skedde från de centrala kontoren till lokalkontoren.⁴⁰

³⁶ Esping 1994.

³⁷ Algotsson 1993.

³⁸ Vahlne Westerhäll 2004.

³⁹ SOU 1996:64, s 216.

⁴⁰ Se t ex Prop 1986/87:99.

År 1995 tillsatte regeringen en särskild utredare för att göra en översyn av socialförsäkringsadministrationens organisationsstruktur.⁴¹ Reformen resulterade bland annat i tydligare riktlinjer och ansvarsfördelning mellan RFV och försäkringskassorna.⁴² Regeringen tillsatte 2002 en utredning som skulle lämna förslag till en framtida socialförsäkringsadministration som skulle bidra till att komma till rätta med de brister som uppmärksammats (bland annat problemen med en likformig tillämpning av reglerna).⁴³ Denna utredning låg sedan till grund för det beslut som regeringen fattade om socialförsäkringens organisation år 2005 (se ovan). År 2008 kom betänkandet om en ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen.⁴⁴

Reformerna i genomgången ovan utgör grunden för den empiriska analysen i projektet. Materialet består av offentligt tryck i form av utredningar, betänkanden, propositioner, motioner och riksdagsdebatter. För varje reform dras slutsatser om vilket värde i form av formell eller materiell rättsäkerhet som är mest framträdande i motiveringarna till de politiska besluten och även vilka eventuella värdekonflikter som finns. Under tidsperioden 1955 till 2008 finns tre borgerliga regeringar (1976-1982, 1991-1994 och 2006-). Även om socialdemokraterna dominerar regeringsinnehavet och därmed har kunnat utforma socialförsäkringarna i större utsträckning än de borgerliga partierna, finns det också reformer som genomförts under borgerliga regeringar.

När reformerna analyserats görs också en analys av utvecklingen över tid och därmed kan frågan besvaras om det finns någon variation under den studerade tidsperioden i hur de olika värdena har kommit till uttryck. Den förändring som skedde av försäkringskassans administration 2005 är av en principiellt intressant natur eftersom förstatligandet innebär att det sista av arvet från de gamla självständiga sjukkassornas tid försvinner. Förstatligande av försäkringskassorna har diskuterats sedan 1960-talet.⁴⁵ En ambition i projektet är att dra slutsatser om organisationsförändringen 2005 och även om förslaget om ny tillsynsmyndighet 2008.

Analysen i projektet inkluderar samtliga riksdagspartier. Både regeringens och oppositionens motiveringar granskas för att kunna dra slutsatser om i vad mån formell och materiell rättsäkerhet är något som prioriteras på olika sätt av folkvalda med olika ideologisk tillhörighet och status. En sådan analys ger slutsatser om i vilken grad en eventuell

⁴¹ SOU 1996:64, s 9f.

⁴² Prop 96/97:63.

⁴³ SOU 2003:106.

⁴⁴ SOU 2008:10.

⁴⁵ Vahlne Westerhäll 2004.

variation när det gäller hur olika former av rättssäkerhet kommer till uttryck i välfärdsstaten har att göra med den politiska majoritetens ideologiska tillhörighet. Generellt knyter frågan an till forskningen om vilken betydelse partipolitiska idéer och intressen har för hur politiken utformas.⁴⁶

För varje reform besvaras följande frågor:

- Hur kommer rättssäkerhet till uttryck i politiska beslut om socialförsäkringens administration?
- I vilka sammanhang och på vilka sätt aktualiseras värdekonflikten mellan formell och materiell rättssäkerhet?
- Finns det någon skillnad mellan partierna när det gäller avvägningen mellan formell och materiell rättssäkerhet?

Dessutom besvaras, med utgångspunkt från analysen av samtliga reformer följande:

- Hur förändras balansen mellan formell och materiell rättssäkerhet över tid?
- Hur ser kopplingen mellan rättssäkerhet och legitimitet ut?

Metoden som används för att besvara frågorna är kvalitativ textanalys, där målsättningar med reformerna så väl som aktörernas motiveringar för sina ståndpunkter klarläggs genom en systematisk genomgång av materialet. En viktig distinktion måste göras mellan motiv och motiveringar. Med motiv menas de ”verkliga” skälen bakom en viss handling. Motiven kan inte observeras direkt, utan är mentala processer som sker inom en aktör. Motiveringarna är de skäl som aktörerna själva uppger för sina handlingar och kan ses som en av flera möjliga indikatorer för de ”verkliga” motiven.⁴⁷ I projektet är det motiveringarna som studeras som en indikator på motiven.

I analysen används genomgående distinktionen mellan formell och materiell rättssäkerhet. Kärnvärdena är *förutsebarhet* respektive *effektivitet*. För att kunna uppnå förutsebarhet krävs legalitet och opartiskhet. Förutsebarheten underlättas av en regelstyrd förvaltning. Effektivitet ska ses i relation till socialpolitiska målsättningar som är kopplade till en viss uppfattning om rättvisa eller etik. Ett effektivt uppfyllande av många av de

⁴⁶ Se t ex Sharpe och Newton 1984. Diskussionen berör sådant som politiska aktörers handlingsutrymme inom en struktur, där strukturen kan antas vara mer eller mindre begränsande och därmed styra vilka handlingsalternativ som är möjliga för aktörerna.

⁴⁷ Hadenius 1984.

socialpolitiska målsättningarna kräver flexibilitet i handläggningen i form av anpassning till lokala, individuella och nya externa (exempelvis förändringar inom nationen eller i omvärlden) förhållanden. Detta underlättas av en målstyrd förvaltning.

Både formella och materiella rättssäkerhetsprinciper är nödvändiga för att uppnå rättssäkerhet inom välfärdsstaten: idealt uppfyller handläggningen både kravet på förutsebarhet och rättvisa, eller med andra ord ska besluten som fattas vara både korrekta och goda. Som diskuteras ovan kräver formell respektive materiell rättssäkerhet i vissa avseenden olika saker av den offentliga förvaltningen inom välfärdsstatens områden. Den materiella rättssäkerhetens krav på effektiv måluppfyllelse kan i många fall lätt hamna i konflikt med den formella rättssäkerhetens krav på förutsebarhet. Det är i denna bemärkelse det är svårt att uppnå både formell och materiell rättssäkerhet samtidigt. Den analytiska utgångspunkten är här att en avvägning måste göras så att antingen den formella eller den materiella rättssäkerhetens värden väger över i samband med reformer av socialförsäkringens administration. För beslutsfattarna handlar det om en balansgång mellan rättssäkerhetens olika värden och därmed även mellan olika grunder för legitimitet.

Socialförsäkringen inordnas i den offentliga förvaltningen – 1955 års reform

Det första lagförslaget om sjukförsäkring kom 1946. Lagen var avsedd att träda i kraft 1950 vilket sedan inte skedde på grund av ekonomiska skäl. I början på 50-talet började man återigen diskutera en lag och en utredning tillsattes. Då passade man på att ändra konstruktionen av lagen något och dessutom samordna sjukförsäkringen med yrkesskadeförsäkringen, något som det fanns önskemål om sedan länge. Anledningen till reformen var främst att staten hade ökat de socialpolitiska ambitionerna och ville ta större ansvar för socialförsäkringen i syfte att se till att alla medborgare fick ett acceptabelt skydd vid inkomstbortfall. I det gamla frivilliga sjukkasssystemet var det alltför många som hamnade utanför försäkringen, framförallt i de grupper som verkligen hade behov av en sjukförsäkring. I samband med reformen måste även organisationen och ansvarsfördelningen hanteras så att organisationen blev ändamålsenlig givet de nya socialpolitiska ambitionerna.

Organisationen för den nya allmänna sjukförsäkringen innebar att man byggde på de frivilliga sjukkassor som redan fanns. De gamla sjukkassorna var frivilliga sammanslutningar av grupper som ville försäkra sig om att de fick inkomst även vid sjukdom. Grunden för sammanslutningarna var solidaritet och lokal förankring, vilket gör att de kan

liknas vid en folkrörelse.⁴⁸ Sjukförsäkringen växte fram redan under 1800-talet genom att folkrörelserna bildade egna sjuk- och begravningskassor. Kassorna kunde också få statsbidrag. I början av 1900-talet kom en lag som innebar att sjukförsäkringen skulle registreras hos en tillsynsmyndighet för att räknas som ett självständigt rättssubjekt. Tillsynsmyndigheten utbetalade statsbidragen och utövade en viss kontroll över verksamheten. Från och med 1955 års lag om allmän sjukförsäkring reglerades sjukförsäkringen i sjukförsäkringslagen och stora delar av den förut privaträttsliga organisationen inordnades i den statliga förvaltningen. De allmänna sjukförsäkringskassorna var försäkringsgivare för sjukförsäkringen och var självständiga juridiska personer, inga statliga organ fastän de hanterade en statlig verksamhet.⁴⁹ Organisationen bestod av centrala och lokala sjukförsäkringskassor. Kassorna skulle stå under tillsyn av en för hela riket gemensam tillsynsmyndighet som från 1947 var Pensionsstyrelsen. Överklagande över allmän sjukförsäkringskassas beslut gjordes till Pensionsstyrelsen.

Det fanns ingen större oenighet bland partierna om att sjukförsäkringskassorna skulle bygga på det befintliga frivilliga systemet och att de skulle vara relativt självstyrande, självständiga enheter med eget ekonomiskt ansvar. I socialvårdskommittén, som utredde frågan i samband med 1946 års beslut, diskuterades emellertid alternativet att organisationen skulle bestå av en sammanhållen organisation med lokala enheter i kommunerna.⁵⁰ Organisationen var alltså inte helt självklar, utan det fanns tänkbara varianter även om valet föll på att använda det redan etablerade alternativet. Det främsta motivet bakom att bygga på det befintliga systemet var att man ville ta tillvara traditioner och kunskaper som fanns. Det ansvariga statsrådet bakom reformen, Gustav Möller, uttryckte det på följande sätt:

Den nuvarande på grundval av solidaritet och idealitet framvuxna organisationen har omfattats av allmänt förtroende. Det är vidare önskvärt att den fond av erfarenhet, som sjukförsäkringskassorna representerar, tillvaratages för den nya verksamheten.⁵¹

Ett viktigt motiv för att välja en organisation som byggde på de befintliga kassorna var att bibehålla de värden som upplevdes ge verksamheten legitimitet. Det fanns inget parti som förespråkade något alternativ till regeringens förslag på organisation, snarare var de borgerliga oppositionspartierna oroliga för att reformen skulle leda till att sjukförsäkringskassorna till

⁴⁸ Lindqvist 1990.

⁴⁹ Vahlne Westerhäll 2004.

⁵⁰ SOU 1944:15.

⁵¹ Prop 1946: 312, s 130.

slut blev statliga eller kommunala. Liknande farhågor uttrycktes också i utskottets betänkande, där man påpekade att de positiva värden som genomsyrade sjukkasseorganisationen riskerade att gå förlorade i en helt statlig organisation.⁵² Några högerpartister skrev en motion där de ställde sig positiva till regeringens förslag att använda de befintliga kassorna men också oroade sig för att reformen skulle leda till att sjukkasserörelsen förintades för att istället ersättas med statliga och kommunala tjänstemän.⁵³ Samtliga partier ansåg att det var positivt med försäkringskassornas flexibilitet med möjligheter att anpassa sig till olika situationer. I Folkpartiets motion i samband med det slutliga förslaget 1953 uttryckte man exempelvis sin positiva syn på sjukkassorna, framförallt deras förmåga att vara smidiga och anpassa sig till hastigt uppkomna situationer, ett argument som refererar till den materiella rättssäkerhetens flexibilitet och effektivitet.⁵⁴ De politiska partierna var alltså tämligen eniga om att det var viktigt att reproducera de värden som fanns i den tidigare organisationen, snarare än att låta andra värden styra socialförsäkringen.

Även om de lokala sjukkassorna fick en relativt stor självständighet fanns också en del förslag som ökade den nationella styrningen. I förslaget ingick bland annat att tjänstemännen på lokal nivå skulle tillsättas av centralsjukkassan, och att tjänstemän i centralsjukkassan i sin tur skulle utses av tillsynsmyndigheten. Detta förslag mottogs inte positivt av de erkända sjukkassorna som själva ville tillsätta sina tjänstemän. För regeringen var tillsättningen av tjänstemän ett sätt att kontrollera verksamheten:

Det är naturligen av största vikt att sjukkassorna organiseras och administreras på det mest ändamålsenliga sättet. Av särskilt intresse är därvid, att sjukkassornas personal innehar erforderliga kvalifikationer. Med hänsyn bland annat till de stora statsbidragen till försäkringen måste garantier skapas för att verksamheten bedrivs på behörigt sätt.⁵⁵

Tillsättningen av tjänstemännen är alltså ett sätt för staten att kontrollera verksamheten och se till att politikernas intentioner med lagen efterföljs av tjänstemännen. Tillsynsmyndigheten Pensionsstyrelsen fick i uppdrag att se till att sjukkassornas verksamhet utövades i enlighet med intentionerna i lagen och kunde bland annat, om de hade anled-

⁵² Tredje särskilda utskottet nr 1 1946.

⁵³ Andra kammaren, 1946, nr 383.

⁵⁴ Motion i första kammaren 1953: 586

⁵⁵ Prop 1946:312, s 263f.

ning, ålägga sjukhassorna att vidta de åtgärder som myndigheten ansåg nödvändiga för att lagar och regler skulle följas. Genom kontrollen över tjänstetillsättningen poängterar regeringen vikten av legalitet inom socialförsäkringen, ett värde som är ett grundläggande drag i en rättssäker förvaltning och som ökar förutsebarheten för medborgarna: sjukhassornas beslut ska kunna hänföras till lagar och regler som är beslutade av regeringen.

Rättssäkerhet nämndes explicit i ett sammanhang och det är i diskussionen kring besvärssordningen. Socialvårdskommittén föreslog att överklaganden skulle ske till tillsynsmyndigheten och uttalade följande:

Någon risk för rättssäkerheten torde icke uppkomma genom en sådan anordning under förutsättning, att erforderliga kompetenskrav äro tillgodosedda vid besvärssärendenas avgörande inom tillsynsmyndigheten... Det vill synas, som om härvid krav borde uppställas på att i besvärssärendenas avgörande deltaga minst två tjänstemän i högre grad, av vilka åtminstone den ena fullgjort sedvanlig domsagetjänstgöring.

Kommittén ansåg inte att det behövdes ytterligare möjligheter till överklagande, dock reserverade sig vissa ledamöter som ansåg att överklagan skulle kunna ske till försäkringsrådet.⁵⁶ Departementschefen konstaterade att det framförts viss kritik mot att tillsynsmyndigheten skulle vara besvärsmyndighet och dessutom slutinstans. Möllers förslag var att det även skulle finnas en överprövningsinstans eftersom tillsynsmyndigheten kunde känna viss "bundenhet" på grund av att de även skulle styra sjukhassornas verksamhet. En överinstans, menade han, skulle innebära vissa garantier att principiellt viktiga frågor skulle ägnas en noggrann prövning. Men överprövningen skulle inte göras i domstol utan i statsrådet hos socialdepartementet och tillsynsmyndigheten skulle få bestämma vilka ärenden som skulle få prövas där. Socialvårdskommitténs uttalande visar att man var väl medveten om de rättssäkerhetsproblem som kunde uppkomma genom att besvären prövades av en myndighet istället för en domstol.⁵⁷ Att låta myndigheten och regeringen avgöra överklaganden över kassornas beslut är knappast i enlighet med den formella rättssäkerhetens ideal där en juridisk procedur är centralt för legaliteten.

Från regeringens sida fanns i samband med reformen inte någon uttalad ambition att åstadkomma lika behandling, snarare ansågs det som positivt med lokal anpassning och

⁵⁶ Prop 1946:312, s 271.

⁵⁷ Prop 1946:312.

en flexibel organisation så att den kunskap som fanns i de gamla kassorna kunde tas tillvara. Regeringens intention var att de värden som fanns i den gamla organisationen skulle följa med in i den nya. De normer som fanns inbyggda i den gamla sjukkasserörelsen påverkade beslutsfattarna i valet av organisationsform och avgjorde valet mellan de olika alternativen. Värden som solidaritet och lokal anknytning skulle bidra till att ge socialförsäkringssystemet legitimitet i medborgarnas ögon. Genom att kontrollera tillsättningen av tjänstemännen fick staten visserligen en ökad möjlighet att kontrollera implementeringen av lagarna, men de självständiga kassorna gynnar snarare flexibilitet än förutsebarhet i handläggningen av sjukförsäkringen.

Samtliga partier var eniga om att den nya organisationen skulle bygga på de befintliga sjukkassorna. De borgerliga partierna poängterar tydligare än regeringen vikten av att sjukkassorna skulle förbli självständiga enheter.

1960-talets reform: Från folkrörelse till statlig organisation

Huvudtanken med reformen var att skapa en sammanhållen och enhetlig socialförsäkring och reformen låg i linje med regeringens allmänna ambition att slå samman hanteringen av flera socialförsäkringar under ett administrativt tak. Det huvudsakliga förslaget var att de självständiga kassorna på lokal nivå skulle ersättas av lokalsjukkassor, organisatoriskt underställda centralsjukkassorna i varje län eller större stad. Antalet kassor minskade kraftigt, från över 300 till 30 genom att centralsjukkassorna blev den organisatoriska grunden och de lokala sjukkassorna inte längre skulle vara självständiga utan underställda centralsjukkassor. De lokala sjukkassorna skulle enligt förslaget också ha hand om folkpension och tilläggs pension, och invalidpensionsärendena skulle prövas av särskilda organ inom kassorna (pensionsdelegationer). De gamla kassornas styrelser skulle ersättas av lokala försäkringsnämnder, som utsågs av kommunerna. Nämndens uppgift var att bistå kassorna med råd när det gäller lokala förhållanden. Man skapade också en ny myndighet, Riksförsäkringsverket, och inrättade en försäkringsdomstol.

Den lokala nivån skulle inte som tidigare ha en egen ekonomi och staten skulle få mer inflytande. Det gamla systemet innebar att de allmänna sjukkassorna på lokal nivå var självständiga rättssubjekt. Administrationsnämnden, som utredde frågan om en ny organisation, ansåg att socialförsäkringarna i första hand var en statlig angelägenhet, något som även konstaterades i propositionen. Att Administrationsnämnden och regeringen ändå inte föreslog förstatligande motiverades med att tidpunkten var fel då nya arbets-

uppgifter skulle tillkomma och arbetsbelastningen därför skulle bli för stor om man dessutom förstatligade systemet. Dessutom framhölls i propositionen att

/D/et förhållandevis stora mått av handlingsfrihet som tillkommer kassorna torde vara av stort värde, såväl då det gäller att snabbt och smidigt genomföra övergången till den nya organisationsformen som då de förestående reformerna av socialförsäkringens materiella innehåll ska föras ut i tillämpningen.⁵⁸

Regeringen såg alltså ett egenvärde i att bibehålla en viss handlingsfrihet och självständighet för kassorna som kan kopplas till den materiella rättssäkerhetens värden; att kassorna på ett effektivt sätt skulle kunna tillämpa de nya försäkringsreglerna som skulle genomföras i enlighet med lagens intentioner. Med den nya organisationen menade regeringen att det skulle vara möjligt att garantera lika god standard på avgörandena som om kassorna vore statliga. Samtidigt var man angelägen om att avskaffandet av de gamla lokalsjuk-kassorna inte skulle leda till någon försämrad service för allmänheten eller att det "folkliga inslaget" i verksamheten försvann. Det var viktigt att avgörandet i socialförsäkringsfrågor även fortsättningsvis skulle ske lokalt.⁵⁹ Ett debattinlägg i första kammaren av en centerpartist indikerar att de värden som förknippades med folkrörelseanknytningen och de lokala sjuk-kassorna på 50-talet finns kvar – att medborgarna skulle ha förtroende för och känna solidaritet med försäkringsverksamheten. Andra lagutskottet konstaterade i sin behandling av propositionen att ingen av remissinstanserna hade några större invändningar mot regeringens förslag till ny organisation. Vissa aktörer var dock oroliga för att det lokala inflytandet skulle försvinna, vilket man menade riskerade att försämrade behandlingen av de ärenden som krävde lokalkännedom och anpassning till en enskildes förhållanden.⁶⁰ Lokal anpassning förknippas alltså även på 60-talet med legitimitet och god service. Detta ger slutsatsen att det var normer som kan hänföras till den materiella rättssäkerheten som låg bakom önskan om att bibehålla en viss självständighet hos de lokala enheterna.

I debatten i andra kammaren gavs uttryck för en viss motsättning mellan formell och materiell rättssäkerhet. Departementschefen konstaterade i ett debattinlägg att:

⁵⁸ Prop 1961: 45, s 189.

⁵⁹ Prop 1961:45, s 189f.

⁶⁰ Motion i andra kammaren 1961:743

Företrädare för olika partier har från denna plats ägnat möda och vältalighet åt samordning och enhetlighet, medan andra har ägnat uppmärksamheten främst åt effektiviteten, innehållet.⁶¹

För regeringspartiet (Socialdemokraterna) har inte samordning och enhetlighet varit något självändamål enligt departementschefen, utan innehållet har varit viktigare än formen. Samordning och enhetlighet ska leda fram till uppfyllande av innehållsliga målsättningar: ”omsorgen att bit för bit mildra och avskaffa nöden har gått före strävan att göra tekniskt fina konstruktioner”.⁶² En socialdemokratisk ledamot av utskottet framhöll i debatten i andra kammaren att byråkratin aldrig får vara något självändamål och att ”organisationen ska tjäna den materiella samordningen”.⁶³

Regeringens främsta mål med organisationsförändringen var att se till att de materiella målen med socialförsäkringen uppfylls. Administrationen skulle inte vara uppbyggd så att den hindrade materiella reformer. Enligt en socialdemokrat i debatten i andra kammaren var den allmänna principen när frågan diskuterades i utskottet att ”... administrationen, förvaltningsapparaten, skall vara ett instrument, genom vilket man för ut reformernas förmåner till medborgarna.”⁶⁴ Man var rädd för att byråkratin skulle bli för stor och maktfullkomlig, en kraft i sig som skulle kunna försvåra genomförandet av reformer istället för att underlätta.

Den andra stora frågan, förutom den grundläggande organisationen, behandlade pensionssystemets lokala organisation. Denna reform var en konkret åtgärd för att samordna olika socialförsäkringsförmåner. Före reformen fanns lokala pensionsnämnder och ett centralt organ, Pensionsstyrelsen. I propositionen föreslås att sjukkassorna också ska utgöra lokalorgan för folkpension och tilläggspension, medan invalidpensionsärenden (förtidspension och sjukbidrag) skulle handläggas av särskilda organ inom kassorna (pensionsdelegationer). Dels var ambitionen att sjukförsäkringen och pensionen skulle samordnas mer, dels menade man att handläggningen av invalidpensionen skulle samordnas med andra socialförsäkringar.

Med enhetlighet och sammanhållning menar man i samband med reformen att flera socialförsäkringar samordnas, vilket ska leda till effektivitet i förhållande till socialpolitiska mål. Socialförsäkringen anses av regeringen vara ett statligt ansvar, inte något som

⁶¹ Debatt i andra kammaren 1961. Nilsson, Socialdemokraterna.

⁶² Debatt i andra kammaren 1961. Nilsson, Socialdemokraterna.

⁶³ Debatt i andra kammaren 1961. Bengtsson, Socialdemokraterna.

⁶⁴ Debatt i andra kammaren 1961. Bengtsson, Socialdemokraterna.

ska åligga privata aktörer (de tidigare kassorna). Detta kräver en ökad statlig kontroll över socialförsäkringen. Samtidigt är man angelägen om att behålla den lokala förankringen och den flexibilitet som fanns inbyggd i det gamla systemet. Aktörerna talar här om vikten av att behålla det folkliga inslaget och att servicen till allmänheten skulle fungera. Att behålla en viss självständighet hos de lokala kassorna skulle underlätta införandet av materiella reformer, med andra ord underlätta implementeringen av regeringens materiella målsättningar.

Det fanns inga stora oenigheter mellan partierna när det gällde grunderna för organisationen. I ett inlägg av en Centerpartist finns ett uttalande som tydliggör att 60-talets reform innebar förändringar på en principiell nivå och som var grundade på principer som alla partier kunde enas om:

Den nya administrationen innebär något av ett slutsteg på vägen från folk-
rörelserna och folkrörelsestadiet till socialförsäkringarna som en samhälle-
lig uppgift. Att vi kunnat bli ense om ett sådant steg måste bero på att vi är
ense om att samhället har vissa givna förpliktelser i fråga om socialförsäk-
ringarna.⁶⁵

Centerpartistens uttalande stöds även av företrädare från Folkpartiet och Högern i första kammarens debatt. Enigheten är också tydlig i debatten i andra kammaren och i andra lagutskottet.

I samband med en diskussion om ett beslut gällande decentralisering av invalidpensionsärenden aktualiserades på ett tydligt sätt att aktörerna var medvetna om avvägningen mellan den formella och den materiella rättssäkerhetens värden. Administrationsnämnden påminde i sin beredning av beslutet om att det tidigare anförts skäl emot en decentralisering av invalidpensionsärendena på grundval av att det inte skulle kunna gå att undvika att prövningen av ärendena blir oenhetlig. Regeringen konstaterade i sin tur att fördelen med central behandling var att den "... talar för att bedömningen blir i görligaste mån enhetlig för hela riket...."⁶⁶ Problemet var att avgörandena skulle riskera att ta för lång tid. Utgångspunkten var också att man "... bör sträva efter att så långt som möjligt decent-

⁶⁵ Debatt i andra kammaren 1961. Svensson, Centerpartiet.

⁶⁶ Prop 1961:45, s 196.

ralisera förvaltningsuppgifter, som inte nödvändigtvis kräver en central handläggning”.⁶⁷ De förordade därför en lokal handläggning av invalidpensionsärendena genom pensionsdelegationer inom lokalsjukkassorna. På så sätt skulle det bli en sakkunnig och effektiv prövning av ärendena på det lokala planet. För att motverka oenhetlighet i tillämpningen skulle delegationerna få stöd och vägledning från det centrala socialförsäkringsorganet och de skulle också få rätt att underställa sina beslut centralmyndighetens prövning.⁶⁸ Andra lagutskottet följde regeringens linje och menade att en central prövning av invalidpensionsärendena inte var någon garanti för att enhetligheten blir bättre än om prövningen sker på lokal nivå.⁶⁹

I en motion framfördes emellertid att det fanns en ”betydande risk” för att bedömningen inte blir enhetlig mellan pensionsdelegationerna. Motionärerna ansåg att en önskvärd enhetlighet enbart kunde åstadkommas genom en central prövning.⁷⁰ Argumenten för att låta ärendena avgöras på central nivå tycks framförallt komma från borgerligt håll. I debatten i första kammaren menade exempelvis en Högerpartist att ett regionalt avgörande kunde ha sina fördelar, men att det ändå var viktigare med enhetlighet i bedömandet.⁷¹ Debatten i andra kammaren innehåller liknande argumentationsmönster där Högerpartiets företrädare argumenterade för en central handläggning som kunde garantera enhetlighet medan Socialdemokraterna lade vikten vid att prövningen i enlighet med den försäkrades situation och de lokala förhållandena borde vara av större vikt. Här kan vi alltså skönja en syn på rättssäkerhet som är partiskiljande, där de borgerliga partierna förespråkade den formella rättssäkerhetens komponent om enhetlighet och lika behandling medan Socialdemokraterna i högre utsträckning prioriterade flexibilitet och lokal handläggning för ett materiellt korrekt resultat.

Ett centralt förslag i propositionen var att lägga ihop de befintliga centralmyndigheterna (riksförsäkringsverket och pensionsstyrelsen) till en enda myndighet, Riksförsäkringsverket. Motivet var att regeringen ville ha ett enhetligt socialförsäkringssystem och för detta krävdes en rationell och effektiv tillsyn. Ytterligare ett skäl att slå samman myndigheterna handlade återigen om samordning: frågorna inom pensionssystemet och sjuk- och moderskapsförsäkringarna var så lika att de borde kunna handläggas av samma myndighet. Man ville även underlätta en framtida materiell samordning mellan de olika för-

⁶⁷ Prop 1961:45, s 196.

⁶⁸ Prop 1961:45.

⁶⁹ Andra lagutskottet 1961:45.

⁷⁰ Motion andra kammaren 1961: 739.

⁷¹ Debatt i första kammaren 1961. Kaijser, Högerpartiet.

månerna.⁷² Samtidigt föreslogs att en gemensam överinstans för socialförsäkringsmålen inrättades. Det främsta motivet bakom detta förslag var att skapa garantier för en enhetlig rättstillämpning inom socialförsäkringen. Skälen till domstolsprövning ansåg regeringen ha ökat med socialförsäkringens utbyggnad. Det hade blivit allt viktigare för den enskilde att få tillgång till prövning i domstol på grund av att så många någon gång i livet var beroende av socialförsäkringen. Det räckte därför inte längre att finna rimliga lösningar i enskilda fall, lagstiftningen måste kompletteras med praxis i form av konsekventa regler som bidrog till lagstiftningens syften.⁷³ När det gäller införande av försäkringsdomstol fanns ingen oenighet mellan partierna, inte heller när det gäller att inrätta Riksförsäkringsverket.

När det gäller organisationen fanns en ambition att öka den formella rättssäkerheten genom en ökad kontroll i förhållande till den lokala nivån med mer enhetlighet som följd. Anledningen var att socialförsäkringen ansågs som en statlig angelägenhet istället för något som skulle skötas av icke-statliga organisationer. Den nya organisationen var tänkt att leva upp till målsättningarna om samordning och enhetlighet, främst i syfte att det skulle bli möjligt att samordna olika socialförsäkringar. Detta skulle i sin tur leda till en större effektivitet i förhållande till de socialpolitiska målen. De värden som fanns i den gamla sjukkasseorganisationen och som man var angelägen om att behålla i 50-talets reform – flexibilitet och lokal anpassning – följde dessutom med in i den nya organisationen. Uppfyllande av de socialpolitiska målen framhölls som prioriterat, ett överordnat mål med reformen.

I samband med 60-talets reform märks att aktörerna är mer medvetna om att det är problematiskt att uppnå både formell och materiell rättssäkerhet. Frågan som ställer konflikten mellan de båda idealen på sin spets handlar i det här fallet om central kontroll kontra lokal självständighet där den centrala kontrollen av vissa aktörer ansågs garantera enhetlighet, medan den lokala självständigheten var tänkt att öka möjligheten till en materiellt korrekt tillämpning av lagen. Den allmänna uppfattningen bland aktörerna är att en organisation som ger utrymme för flexibilitet och situationsanpassning på lokal nivå leder fram till en effektiv måluppfyllelse i form av materiellt korrekta beslut. Beslutsfattarna är emellertid medvetna om att detta minskar möjligheterna för enhetlighet i bedömningen och därmed förutsebarheten för medborgarna och försöker därför väga upp genom en ökad central styrning och införandet av en ny central myndighet såväl som en försäkringsdomstol. Jämfört med den första lagen anses enhetlighet viktigare och man inför

⁷² Prop 1961:45.

⁷³ Prop 1961:45.

även en juridisk beslutsprocess när det gäller överklagande. Slutsatsen är därför att den formella rättssäkerhetens värden har ökat i betydelse även om det överordnade målet med organisationsförändringen i slutänden syftar till att uppnå materiell rättssäkerhet.

En annan slutsats är att det finns vissa skillnader mellan partierna där regeringspartiet (s) i vissa fall var mest positivt till en relativt flexibel lokal organisation, medan de borgerliga partierna i högre utsträckning prioriterade enhetlighet och central styrning. I det här fallet motsvarades alltså de svårförenliga målen i rättssäkerhetsbegreppet även av en partipolitisk skiljelinje.

1980-talets reformer: decentralisering

År 1981 kom slutbetänkandet i den så kallade RFV-översynen: "Riksförsäkringsverkets roll, uppgifter och organisation".⁷⁴ RFV-översynen tillsattes för att det fanns behov av en omorganisering med tanke på den snabba utvecklingen inom området. Systemet hade vuxit och ingen genomgripande ändring i organisationen hade genomförts sedan 60-talet. En huvuduppgift för kommittén var att ge förslag till en organisation som tillgodosåg verksamheten när det gällde central ledning, rättstillämpningsfrågor och tillsyn över försäkringskassornas verksamhet. En viktig ambition var att renodla ansvarsfördelningen inom organisationen. Översynens rapporter följdes upp i tre propositioner som fick konsekvenser för RFV och försäkringskassorna. I RFV-översynens delbetänkande föreslogs rambudgetering och decentralisering, förslag som följdes upp i proposition 1980/81:135 och senare beslutades om av riksdagen. I proposition 1982/83: 127 behandlades ansvarsfördelningen mellan RFV och försäkringskassorna. Proposition 1985/86:35 innehöll förslag om en förändrad förtroendemannaorganisation.

I direktiven till kommittén angavs särskilt att de skulle beakta proposition 1978/79:111 om decentralisering av den offentliga förvaltningen. Decentraliseringen inom RFV-organisationen var alltså ett led i en allmän decentraliseringssträvan. Decentralisering som princip tänktes leda till en ökad demokratisering och regionalt/lokalt inflytande. De centrala myndigheternas uppgift i en decentraliserad förvaltning var framförallt att se till att arbetet i de lokala delarna av organisationen genomfördes i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner och i mindre utsträckning ägna sig åt handläggning av enskilda ärenden. Tanken bakom decentraliseringsvågen var att lägga besluten närmare människorna genom exempelvis att ge större inflytande åt den sakkunskap som

⁷⁴ Ds 1981:13.

fanns på lokal nivå. I riksdagen rådde konsensus kring decentraliseringen.⁷⁵ Decentralisering som princip avlöste det tidigare systemet som byggde på rättssäkerhet och en weberiansk regelstyrd byråkrati.⁷⁶

I decentraliseringspropositionen var ambitionen att begränsa den centrala tillsynen till det som var absolut nödvändigt för att ta hänsyn till kraven på samordning och rättssäkerhet. Tanken var det skulle bli möjligt att anpassa den lokala administrationen till de regionalpolitiska målen. I decentraliseringspropositionen var man medveten om att kravet på enhetlig rättstillämpning och lika tillgång till samhällsservice kunde stå i motsatsförhållande till decentraliseringssträvandena. Men man ansåg ändå att decentralisering skulle vara huvudprincipen och att den skulle omfatta hela statsförvaltningen.⁷⁷

Med utgångspunkt från de allmänna decentraliseringsambitionerna var RFV-översynens huvudprincip att de ärenden som kunde avgöras av försäkringskassorna också skulle avgöras av dem. RFV:s roll skulle vara att fungera som en central tillsynsmyndighet med ansvar för att försäkringarna tillämpades likformigt och rättvist, att allmänheten fick en god och över hela landet likvärdig service och se till att försäkringskassorna fullgjorde sina uppgifter effektivt och ändamålsenligt. RFV skulle på så sätt få ansvar för både den formella och materiella rättssäkerheten. RFV:s riktlinjer till försäkringskassorna skulle få formen av ramar och riktlinjer, inte detaljerade instruktioner. Bindande anvisningar skulle enbart ges när det var motiverat av kravet på enhetlig handling, i annat fall räckte det med rekommendationer så att de enskilda kassorna skulle få större möjligheter att i förekommande fall ta hänsyn till lokala förhållanden.⁷⁸

Proposition 1980/81:135 om former för styrning av försäkringskassornas förvaltningsutgifter m.m.

I propositionen föreslogs dels rambudgetering, dels ett antal decentraliseringsåtgärder. Förslagen följde RFV-översynens delbetänkande och byggde dessutom på de allmänna principerna för decentralisering som slagits fast i decentraliseringspropositionen. Propositionen lades fram av en borgerlig regering.

Rambudgeteringen innebar att man skulle ge en totalram för de sammanlagda förvaltningsutgifterna där beräkningen av totalramen skulle göras av RFV. Rambudgeteringen beskrivs huvudsakligen som ett medel för att kunna decentralisera mera. Regeringens

⁷⁵ Söderlind och Pettersson 1988, s 118.

⁷⁶ Pierre 2010.

⁷⁷ Prop 1978/79:111.

⁷⁸ Ds 1981:13.

uppfattning var att rambudgeteringen skulle leda till en ökad och förtydligad ekonomisk styrning, vilket gjorde det möjligt att minska detaljstyrningen från den centrala myndigheten och lämna mer handlingsutrymme till förvaltningen på regional och lokal nivå.⁷⁹ Förslaget om rambudgetering mötte inget motstånd eller föranledde ens någon särskild diskussion vare sig i utskottet eller i riksdagens kammare.⁸⁰

Decentraliseringen som föreslogs i propositionen innebar att vissa uppgifter skulle delegeras till försäkringskassorna från RFV. Regeringen föreslog att kassorna själva skulle få besluta om bland annat organisation, lokalkontorsnät samt inrättande och tillsättande av huvuddelen av sina tjänster. Vidare ansåg regeringen att detaljeringsgraden i RFV:s anvisningar borde kunna minska och ges till försäkringskassorna i form av rekommendationer istället för tvingande anvisningar. Detta innebar i sin tur att den enskilda försäkringskassan fick större ansvar för den egna förvaltningen och inte minst att möjligheterna att anpassa förvaltningen till lokala förhållanden ökade. Detta, menade regeringen, borde leda till en ökad effektivitet i verksamheten.⁸¹

Genom decentralisering blev det alltså möjligt att anpassa beslutsfattandet både till lokala förhållanden och till enskildas specifika förhållanden. En av de önskade effekterna av decentralisering är just ökat lokalt och regionalt inflytande, vilket innebär att variationen över landet kan öka. Decentralisering kan på så sätt leda till problem med den formella rättssäkerhetens krav på enhetlighet, att lika fall ska behandlas lika. Även rambudgeteringen som princip kan ses som problematisk ur rättssäkerhetshänseende något som (framförallt) de borgerliga partierna har påpekat i andra sammanhang.⁸²

Regeringen var medveten om att kravet på enhetlig rättstillämpning kan stå i motsatsförhållande till decentralisering. I propositionen ville man begränsa den centrala tillsynen och kontrollen till det som är absolut nödvändigt med hänsyn till kraven på samordning och rättssäkerhet. Samtidigt gavs RFV ett förtydligat ansvar för tillsyn och uppföljning. Tillsyn kan ses som ett sätt att väga upp de nackdelar för den formella rättssäkerheten som följer av decentralisering och rambudgetering.

Sammanfattningsvis är det den materiella rättssäkerhetens värden som står i förgrunden i reformen. Regeringen motiverade decentraliseringen inom socialförsäkringen bland annat med effektivitet. Samtliga partier är överens om huvudprinciperna och reformen kan anses bygga på värden som är partiövergripande.

⁷⁹ Prop 1980/81:135

⁸⁰ Bet. 1980/81:25.

⁸¹ Prop 1980/81:135.

⁸² Wockelberg 2003, se även Esping 1994.

Proposition 1982/83:127: Om vissa administrativa frågor inom den allmänna försäkringen m.m.

Propositionen byggde på RFV-översynens betänkande och utgjorde ytterligare förslag om organisationsförändringar inom RFV. Den här gången var det emellertid en socialdemokratisk regering som lägger fram förslag. Den här propositionen fokuserade på RFV:s roll och på arbetsfördelningen mellan verket och kassorna. I propositionen lades förslag om hur utbildnings- och informationsverksamheten ska organiseras samt om decentralisering av handläggningen av vissa enskilda ärenden. Regeringen gjorde också principiella uttalanden. Den allmänna principen om decentralisering fortsatte i och med propositionen. Inget av partierna var negativa till förslagen om decentralisering, snarare ville de borgerliga partierna gå ännu längre. Regeringen, genom socialminister Sten Andersson, hade följande principiella hållning:

En viktig utgångspunkt för mina ställningstaganden är att försäkringsadministrationen skall betjäna de försäkrade och att de olika frågorna därför skall lösas utifrån vad som ger det bästa totala resultatet för de försäkrade och för samhället. I detta ligger bl. a. att försäkringslagstiftningen skall gälla lika över hela landet samtidigt som det är angeläget att besluten om den enskilde försäkrades förmåner kan fattas så nära den försäkrade som möjligt och att alla ansträngningar tas till vara att ytterligare utveckla kontakten mellan allmänheten och myndigheten.⁸³

I citatet kan vi finna ambitioner att förverkliga både formella och materiella rättssäkerhetsprinciper. Frågorna ska lösas utifrån vad som ger det bästa resultatet, vilket syftar på effektivitet i förhållande till målen med socialförsäkringen. Men i det bästa resultatet ligger samtidigt att lagstiftningen ska gälla lika för alla, här åsyftas själva beslutsprocessen.

Enligt regeringen är det myndigheternas uppgift att ansvara för att arbetet bedrivs i enlighet med regeringens och riksdagens intentioner. Den centrala myndigheten ska samordna verksamheten och tillgodose kraven på rättssäkerhet, service och effektivitet. Målet är att RFV:s föreskrifter ska bidra till en enhetlig tillämpning hos försäkringskassorna utan att försäkringsdomstolen behöver blandas in.⁸⁴

⁸³ Prop 1982/83:127, s 12.

⁸⁴ Prop 1982/83:127.

Sammanfattningsvis var de centrala principerna hos den socialdemokratiska regeringen att decentralisering skulle genomföras så långt det är möjligt och att RFV:s föreskrifter och anvisningar ska ske i form av ramar istället för detaljerade anvisningar. Regeringen poängterade emellertid att det måste finnas tillräckligt med föreskrifter för att det ska gå att garantera rättssäkerhet, framförallt i form av lika behandling. I propositionen betonades RFV:s uppgift att se till att reglerna tillämpas likformigt och rättvist. Principerna var de samma som hos den borgerliga regeringen.

I utskottet var man enig med regeringen (och RFV-översynen) när det gäller den allmänna ansvarsfördelningen mellan RFV och försäkringskassorna. RFV skulle ha hand om tillsynen och aktivt verka för enhetlig tillämpning på lagstiftningsområdet. Utskottet ville i sin behandling av propositionen ytterligare markera försäkringskassornas betydelsefulla roll som beslutsfattare i försäkringsärenden. En socialdemokratisk utskottsledamot talar för utskottsmajoriteten när han i debatten menade att ”Utskottet kan inte finna att det behöver ligga någon större motsättning mellan strävandena mot en decentralisering av verksamheten och samtida strävanden mot enhetlighet och samordning”.⁸⁵ Utskottet utvecklade inte detta ytterligare och det är därför svårt att säga på vilket sätt de menade att decentralisering och enhetlighet var möjliga att uppnå samtidigt.

Partierna var överens om decentraliseringens fördelar. Centerpartiet ville gå längre än vad regeringen gjorde i förslaget och motiverade sitt ställningstagande med att ”beslutsgången blir effektivare och snabbare och besluten kan grundas på ingående kännedom om lokala förhållanden och behov.”⁸⁶ Centerns representant i socialförsäkringsutskottet framhöll i debatten att partiets principiella syn på försäkringskassoadministrationen var att den skulle ”... betjäna och ge bra service till de försäkrade”. I detta ingick att lagstiftningen skulle ge förutsättningar för en likartad behandling över hela landet men också att besluten skulle fattas så nära den försäkrade som möjligt. Det sistnämnda ledde till slutsatsen att strukturen skulle vara så decentraliserad som möjligt. I en motion av en enskild folktoppartist framhölls såväl värdet av lokal förankring och stärkt förtroendemannamedverkan som vikten av att organisationen säkerställer en likformig och rättvis tillämpning. Försäkringskassorna borde ges en så vid kompetens som möjligt inom denna ram enligt motionären.⁸⁷

För att personalen skulle få god kompetens att genomföra verksamheten på ett likformigt och rättvist sätt föreslog regeringen att RFV skulle ha det övergripande ansvaret

⁸⁵ Bet. 1982/83:24.

⁸⁶ Motion 1982/83:564.

⁸⁷ Motion 1982/83:2310.

för utbildningsverksamheten. Samma argument gäller för informationsverksamheten: RFV skulle ha ett övergripande ansvar för att säkerställa att allmänheten fick enhetlig information över hela landet.

Utbildnings- och informationsverksamheten kommenterades i några motioner, där såväl moderater som vänsterpartister föreslog att försäkringskassorna skulle få fortsätta samordna verksamheten.⁸⁸ Samma åsikt framkom i en partimotion från Centerpartiet, där man ansåg att vissa uppgifter kunde läggas på försäkringskassorna utan att enhetligheten åsidosattes.⁸⁹ Den Socialdemokratiska utskottsmajoriteten avslag motionerna med hänvisning till de försäkrades berättigade krav på enhetlig lagtillämpning och enhetlig information. Här var det alltså Socialdemokraterna som lade mest vikt vid den formella rättssäkerhetens principer.

När det gäller rättssäkerhet fanns motsägelsefulla tendenser i propositionen. Rambudgetering och decentralisering torde innebära att det fanns risk att den formella rättssäkerhetens förutsebarhet och likabehandling blir svårare att tillgodose.⁹⁰ Samtliga aktörer ansåg dock att decentralisering hade så många positiva effekter att det borde vara huvudprincipen för relationen mellan RFV och försäkringskassorna. Det positiva handlade om effektivitet, att besluten skulle fattas nära de försäkrade och att lokalkännedomen kunde utnyttjas. Decentraliseringen ansågs alltså öka möjligheterna till materiellt korrekta beslut. Samtidigt som försäkringskassorna fick större handlingsutrymme genom att detaljregleringen ska minska, betonades den centrala myndighetens tillsynsuppdrag ytterligare. Ansvaret för den formella rättssäkerheten låg på RFV, inte på de enskilda försäkringskassorna. Detta betonades både principiellt och i fallet med utbildningsverksamheten, som sågs som ett instrument att säkerställa likformighet genom en centralt planerad utbildning av all personal.

Motsättningen mellan formell och materiell rättssäkerhet uppfattades inte i det här fallet som särskilt problematisk av aktörerna. I utskottet var man mest tydlig och menade att det är fullt möjligt att kombinera decentralisering och (formell) rättssäkerhet. I utskottet gjordes också en uppdelning mellan områden där rättssäkerhetsaspekter (tolkat som formell rättssäkerhet) var aktuella och där RFV skulle ha en stark roll, och områden där rättssäkerhet inte var lika aktuellt och där försäkringskassorna skulle få ha stort ansvar. Försäkringskassorna kan sägas få större ansvar för den materiella delen av rättssäkerhet där effektivitet och rättvisa i beslutsutfallet står i förgrunden. Reformerna innebär således

⁸⁸ Motion 1982/83:2307, 2309.

⁸⁹ Motion 1982/83:2308.

⁹⁰ Se Esping 1994.

en slags ansvarsdelning när det gäller de olika formerna av rättssäkerhet där försäkringskassorna ska garantera effektivitet och korrekta beslut, medan RFV ska garantera att försäkringslagstiftningen tillämpas på samma sätt i hela landet.

Proposition 1985/86:73 om förtroendemannainflytande i försäkringskassorna, m.m.

Redan i samband med RFV-översynen och de efterföljande propositionerna diskuterades förtroendemannainflytandet i försäkringskassorna. År 1983 tillsattes en utredning om förtroendevalda i försäkringskassorna.⁹¹ Några år senare lades en särskild proposition fram i frågan av den dåvarande Socialdemokratiska regeringen. I propositionen föreslogs en ny organisation för de förtroendevaldas medverkan vid en försäkringskassas beslut om socialförsäkringsförmåner. Den dåvarande organisationen, bestående av pensionsdelegationer och försäkringsnämnder, föreslogs ersättas med enhetliga förtroendemannaorgan (socialförsäkringsnämnder). Nämnderna föreslogs få fatta beslut i de ärenden där utgången hade stor betydelse för de försäkrade samtidigt som ärendet innehöll stora inslag av skälighetsbedömning. I propositionen föreslogs dessutom att socialförsäkringsnämnderna skulle få ompröva beslut av tjänstemän där enskilda så begärde.

Motivet för att ha förtroendevalda med i besluten inom försäkringskassorna var att man ville använda sig av deras praktiska erfarenheter och kunskaper som ett komplement till tjänstemännens mer regelmässiga kunskap. Viktigt var att de förtroendevalda hade kunskap om lokala förhållanden som kunde tas tillvara vid bedömningen av enskilda ärenden. Ytterligare ett motiv för att ha förtroendevalda med i processen var att man ansåg att det ökade allmänhetens insyn i verksamheten och att förtroendevalda gör att det skapas förankring i olika grupper.⁹² Majoriteten i socialförsäkringsutskottet såg ett ökat förtroendemannainflytande som ett sätt att stärka rättssäkerheten inom socialförsäkringen.⁹³

Det fanns vissa motsättningar mellan regeringen och oppositionspartierna i den här frågan. Dock gällde inte motsättningarna om det ska finnas förtroendemannainslag i försäkringskassans administration, utan hur stort inflytande förtroendemännen skulle ha. Moderaterna ansåg att de befintliga försäkringsnämnderna skulle få mer inflytande än tidigare istället för att de skulle ersättas och reserverade sig i utskottet. Utskottsledamö-

⁹¹ SOU 1985:21.

⁹² Prop 1985/86:73.

⁹³ SfU bet. 1985/86:12.

terna från Folkpartiet och Centerpartiet ansåg att lokalkontoren skulle behållas väl decentraliserade i länet och att man vid omorganiseringen skulle ta regionalpolitiska hänsyn.

Socialförsäkringsnämnderna skulle alltså vara med och fatta beslut i ärenden där det fanns mycket faktorer att ta hänsyn till som gjorde det svårt att tillämpa generella regler. Deras kunskap om lokala förhållanden skulle användas, vilket innebär att besluten kunde skilja sig åt mellan olika delar av landet. Systemet med förtroendevalda kan därför kopplas till den materiella rättssäkerhetens värden på så sätt att de framförallt ska bidra till att själva beslutet blir korrekt innehållsmässigt. Användandet av specifika lokala kunskaper och praktiska erfarenheter hos de förtroendevalda kan innebära att besluten blir svåra att förutse. Utskottet anser emellertid att rättssäkerheten ökar: med det menar de att ärendena blir allsidigt belysta och att man kan ta hänsyn till alla relevanta faktorer, inte bara regler.

80-talets reformer av socialförsäkringens administration präglades av en allmän förvaltningspolitisk princip under den här perioden, decentralisering. Här handlade det alltså om idéer som inte är specifika för socialförsäkringen, utan som skulle gälla för hela förvaltningen. I samband med reformerna framkom den klassiska diskussionen rörande decentralisering och som i det här fallet aktualiserades av ansvarsfördelningen mellan central och lokal nivå.⁹⁴ Mot decentraliseringens fördelar kan ställas rätten till lika behandling var man än bor. På så sätt blir decentralisering en fråga om den formella rättssäkerhetens krav i förhållande till andra positiva värden. I det här fallet ansågs värden som effektivitet, demokrati, lokal anpassning och flexibilitet som väsentliga. Aktörerna verkade inte se några större problem med att kombinera målsättningarna enhetlighet och decentralisering. Det fanns en strävan att uppnå både formell och materiell rättssäkerhet och man löser det genom ansvarsfördelningen, där RFV fick ansvar för den formella rättssäkerheten och försäkringskassorna för den materiella rättssäkerhetens värden. Tyngdpunkten i balansen får emellertid sägas vara förskjuten åt den materiella rättssäkerheten, då det är värdena som förknippas med denna som framhölls och prioriterades i stor utsträckning.

Partierna var under 1980-talet överens om de grundläggande principerna. Trots olika regeringar så var de propositioner som lades fram, om ansvarsfördelning mellan central och lokal nivå, påfallande lika. Den allmänna förvaltningspolitiska principen om decentralisering styrde aktörernas beslut oavsett politisk tillhörighet.

⁹⁴ Pierre 2010.

1990-talets reformer: Ansvarsfördelningen i fokus

Under 1990-talet genomfördes två reformer av socialförsäkringens administration. Propositionerna byggde på en statlig utredning som hade fått i uppdrag att göra en översyn av socialförsäkringens administration.⁹⁵ I utredningen konstaterades att de begränsningar och problem som fanns inom organisationen framförallt handlade om bristen på en tydlig ansvarsfördelning mellan den centrala myndigheten och försäkringskassorna. Problemet identifierades närmare bestämt som grundat i det dubbla ledarskapet som kom av försäkringskassornas fristående ställning. Samtidigt visade utredningens analys att en av styrkorna med den nuvarande organisationen är dess starka lokala förankring och de förtroendevaldas medverkan på lokal nivå. Denna organisation har bidragit till att verksamheten är flexibel och åtnjuter legitimitet.⁹⁶

I utredningen drogs slutsatsen att det fanns vissa krav som borde tillgodoses i den framtida organisationen. Dessutom skulle en likformig, rättssäker och effektiv tillämpning av reglerna säkerställas i organisationen. I utredningen föreslogs att försäkringskassorna inordnas i den statliga förvaltningen. Argumenten var att verksamheten var statlig reglerad och finansierad och dessutom var de olika förmånerna nationellt enhetliga system som skulle tillämpas likformigt och rättvist över hela landet. För att inte förlora det positiva med den lokala förankringen föreslog utredningen att strukturen skulle vara decentraliserad med relativt självständiga regionala styrelser med lekmannainslag.⁹⁷

Proposition 1996/97:63 om samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration m.m.

Propositionens huvudsakliga syfte var att förändra ansvarsfördelningen mellan RFV och försäkringskassorna. Regeringen ansåg till skillnad från utredningen att försäkringskassorna skulle få behålla den associationsform de redan hade. Regeringen framhöll den gällande organisationens fördelar där man kombinerade en central statlig myndighet med fristående lokala organ, med resultatet att det blev en bra lokal förankring och lokalt engagemang. Problemen som fanns, menade regeringen, hade inte att göra med organisationen utan med ansvarsfördelningen mellan RFV och försäkringskassorna. Den dåvarande lagen upplevdes som motsägelsefull eftersom försäkringskassorna skulle underställa sig RFV:s anvisningar samtidigt som reglerna gav kassorna stor autonomi. Ett för-

⁹⁵ SOU 1996:64.

⁹⁶ SOU 1996:64.

⁹⁷ SOU 1996:64.

statligande skulle förvisso tydliggöra rollfördelningen och tillgodose statens behov av styrning, men problemen skulle ändå inte lösas. Dessutom skulle det bli svårt att behålla det regionala och lokala inflytandet. Regeringens slutsats var att behålla den dåvarande associationsformen och samtidigt förtydliga ansvarsfördelningen. I debatten i kammaren förklarade sjukförsäkringsminister Maj-Inger Klingvall att en organisation med en central statlig myndighet och fristående regionala organ skulle få stora fördelar eftersom den gav legitimitet – framförallt eftersom förtroendevalda med lokalt inflytande och lokalt engagemang får inflytande över försäkringen. Motiveringen att behålla det lokala inflytandet handlade alltså om legitimitet i första hand.

Kraven som ställdes på organisationen formulerades på följande sätt:

Socialförsäkringen bör även i framtiden vara nationellt enhetlig och finansierad av egen- och socialavgifter. Det innebär att organisationsstrukturen måste tillgodose kraven på en likformig och rättssäker tillämpning av socialförsäkringarna och övriga förmåner som handhas inom socialförsäkringsadministrationen. Organisationen måste också kunna hantera tidens krav med snabba reformer och de förändringar i form av ny teknik, arbetslivets förändringar och annat som kan förväntas.⁹⁸

Organisationen skulle alltså stå för rättssäkerhet såväl som att vara flexibel och följsam. En viktig poäng för regeringen var att verksamheterna inom försäkringskassans områden var olika och kräver olika styrning. För tillämpningen av socialförsäkringarna med utbetalning av förmåner krävdes ett starkt statligt inflytande för att säkra kraven på likformighet. I dessa delar skulle RFV få ett starkt inflytande. Inom arbetet med insatser mot ohälsa (rehabilitering) ville regeringen istället låta regionala och lokala organ få stor handlingsfrihet för att den mest effektiva och rationella lösningen skulle kunna hittas i varje fall.⁹⁹

Regeringen ville förtydliga RFV:s roll i organisationen. Argumentet var att staten har behov av att styra verksamheten för att garantera att försäkringen tillämpas likformigt och rättvist över hela landet och med samhällsekonomisk effektivitet. RFV:s uppgift var att tolka och förtydliga de mål som formulerades på politisk nivå, vilket också innebar att myndigheten fick ansvar för normgivning som skulle vara styrande för försäkringskas-

⁹⁸ Prop 97/97:63, s 89.

⁹⁹ Prop 96/97:63.

sorna då de tillämpar lagarna. RFV fick liksom tidigare ansvaret för tillsynen, vilket innebar att myndigheten skulle följa upp och rapportera försäkringskassornas regelefterlevnad och måluppfyllelse till regeringen samt vidta åtgärder för att säkerställa likformig och rättvis regeltillämpning.¹⁰⁰

I socialförsäkringsutskottet underströks att socialförsäkringen skulle ses som ett nationellt system och att staten därför hade ett legitimt behov av att "... kunna styra verksamheten för att garantera ekonomisk effektivitet och en rättssäker och likformig tillämpning av försäkringen över hela landet."¹⁰¹

Utskottet anordnade en offentlig utfrågning angående socialförsäkringen och försäkringskassornas situation där frågan om rättssäkerhet aktualiserades genom att JO ansåg att den enskildes rättssäkerhet hade försämrats. Detta föranledde följande uttalande från utskottet:

"Utskottet vill därvid särskilt framhålla att en grundläggande princip i socialförsäkringen måste vara att de försäkrade behandlas lika inte bara så att materiellt riktiga beslut fattas utan också så att regelsystemen tillämpas på samma sätt oavsett vilken försäkringskassa det är fråga om."¹⁰²

Utskottets uttalande visar att det uppfattades som ett problem att det fanns variationer mellan försäkringskassorna. Problemet skulle åtgärdas genom ökad nationell styrning via RFV. Ett förslag för att stärka den nationella styrningen var att försäkringskassornas styrelser skulle utses av regeringen istället för att större delen av den utsågs av lokala politiska församlingar. Motiveringen var återigen att den statliga styrningen skulle garanteras utan att man förlorade det lokala och regionala inflytandet.¹⁰³

En hel del motioner lämnades in med anledning av propositionen. I Moderaternas partimotion var man i princip enig med regeringen när det gäller socialförsäkringens administration. Partiet ville emellertid ytterligare betona RFV:s tillsyns- och uppföljningsansvar.¹⁰⁴ Miljöpartiet ville förenkla den lokala samordningen genom att göra en genomgripande organisatorisk reform av arbetsmarknadspolitik, socialförsäkringar och socialpolitik på lokal nivå. Ansvaret skulle ligga på kommunal nivå och personalen flyttas över till kommunerna, något som de menade skulle öka effektiviteten inom organisationen.

¹⁰⁰ Prop 96/97:63.

¹⁰¹ SfU bet. 96/97:12, s 55.

¹⁰² SfU bet. 96/97:12, s 55.

¹⁰³ Prop 96/97:63, SfU bet 96/97:12.

¹⁰⁴ Motion 96/97:Sf35.

Partiet ansåg också att RFV skulle bantas kraftigt.¹⁰⁵ Miljöpartiets hållning är alltså den motsatta i förhållande till den Socialdemokratiska regeringen i det här fallet.

I Vänsterpartiets partimotion menade man att det var möjligt att kombinera myndighetsutövning med lokal förankring och ville därför behålla den nuvarande associationsformen. De var positiva till RFV:s förstärkta roll. Partiet föreslog även att en fristående tillsynsfunktion i form av en ny myndighet skulle inrättas, som skulle fokusera på rättssäkerheten för de enskilda som är inne i systemet.¹⁰⁶

Kristdemokraterna var i princip eniga med regeringen när det gäller RFV:s och försäkringskassornas roll. Dock var de egentligen för ett enhetligt huvudmannaskap i kombination med en ökning av kassornas befogenheter. Eftersom det inte fanns någon bred enighet om detta avstod de emellertid från ett formellt yrkande i frågan.¹⁰⁷

Proposition 1997/98:41 om socialförsäkringens administration m.m.

Godkännandet av förslagen i proposition 1996/97:63 innebar att riksdagen accepterade de riktlinjer som regeringen ville skulle gälla för socialförsäkringens administration. Propositionen som lades fram 1997/98 innehöll förslag om konkreta lagändringar. Dessutom diskuterades socialförsäkringsnämndernas roll och sammansättning med utgångspunkt från ett betänkande som behandlar förtroendemännens roll.¹⁰⁸ Det främsta motivet med förtroendemännens medverkan var att kunna behålla fördelarna med lokal förankring och lokalt engagemang.

Regeringen sammanfattade i propositionen kraven på socialförsäkringens administration på samma sätt som i propositionen från 1996/97. Organisationen skulle utformas så att kraven på rättssäkerhet i form av likformighet kunde kombineras med flexibilitet, vilket krävde både en nationell styrning och stärkt regionalt och lokalt inflytande.¹⁰⁹ Regeringen såg en förändrad och förtydligad ansvarsfördelning som ett sätt att kombinera likformighet och rättvisa med samhällsekonomisk effektivitet.

Förslaget till lagändringar innebar att regeringen ville lagfästa försäkringskassornas ansvar för att socialförsäkringssystemen tillämpades likformigt och rättvist, samt ansvaret för att arbeta aktivt med förebyggande åtgärder och rehabilitering. Regeringen poängterade att försäkringskassorna skulle sköta handläggningen på ett sådant sätt att rättssäkerheten garanteras. De försäkrade skulle behandlas lika så att materiellt och formellt rik-

¹⁰⁵ Motion 97/97:Sf40.

¹⁰⁶ Motion 96/97:Sf39.

¹⁰⁷ Motion 96/97:Sf37.

¹⁰⁸ SOU 1997:134.

¹⁰⁹ Prop 97/98:41.

tiga beslut fattades och att regelsystemet tillämpades på samma sätt oavsett var i Sverige man bor. RFV fick ansvaret för en stärkt tillsyn enligt dessa normer.¹¹⁰

I propositionen diskuterades även socialförsäkringsnämnderna. Argumenten för att ha med förtroendemän var att ta tillvara deras praktiska erfarenheter som komplement till tjänstemännens kunskap om regler. I propositionen menade man att lekmännens medverkan i handläggningen av enskilda ärenden skulle förstärka rättssäkerheten: ”När fler personer tar ställning till ett ärende bör risken för godtycke, förbiseende av väsentliga fakta och missuppfattningar m.m. minska, vilket bör gagna likformigheten och rättssäkerheten.”¹¹¹ Tanken var att ledamöterna i socialförsäkringsnämnderna skulle kunna använda sina livserfarenheter och kunskaper om lokala och regionala förhållanden när de tog ställning till beslutsunderlaget och därmed kunna väga ihop de olika omständigheter som finns i varje fall.

Den övergripande slutsatsen är att den formella rättssäkerhetens värden har ökat i betydelse under 90-talet. Reformen kom till på grund av att vissa problem identifierades och som framförallt hade att göra med en upplevd otydlighet i ansvarsfördelningen mellan den centrala myndigheten RFV och försäkringskassorna. Under 90-talets reformer var ambitionen tydligare än tidigare att organisationen ska genomsyras av både formella och materiella rättssäkerhetsvärden: dels likformighet, dels flexibilitet och effektivitet. Den nationella styrningen skulle öka och genomföras via RFV i syfte att garantera en rättssäker tillämpning av lagarna. Det aktörerna tycktes mena med en rättssäker tillämpning i det här fallet är likformighet, att försäkringen skulle tillämpas på samma sätt i hela landet (inom alla försäkringskassor). Det uppfattades som ett problem att tillämpningen skiljer sig åt mellan försäkringskassorna. Samtidigt ansågs att det var nödvändigt med självständiga försäkringskassor för att den önskvärda effektiviteten skulle uppnås. Balansen mellan formell och materiell rättssäkerhet blev således problematisk. Ansvaret för den formella rättssäkerheten lades huvudsakligen på den centrala nivån, hos RFV som skulle se till att försäkringen tillämpades likformigt. Den lokala nivån, försäkringskassorna, fick ansvar för den materiella rättssäkerheten på så sätt att de gav handlingsutrymme för att åstadkomma effektivitet. Till skillnad från under 80-talets reformer tycks det stora bekymret handla om hur den formella rättssäkerhetens värden ska kunna tillgodoses. Ett uttryck för att balansen har förskjutits mot den formella rättssäkerheten är att även försäk-

¹¹⁰ Prop 97/98:41.

¹¹¹ Prop 97/98:41, s 81.

ringskassorna genom nya formuleringar i lagtexten gavs ansvar för att socialförsäkringen uppfyllde målen om likformighet i handläggningen.

Under 90-talets reformer aktualiserades åter förstatligande av socialförsäkringen genom betänkandet av 1996 års utredning. I utredningen framställdes förstatligande som det bästa sättet att lösa de organisatoriska problemen. Regeringens motiveringar för att trots allt behålla självständiga försäkringskassor handlade framförallt om den legitimitet som man menade kom av lokal förankring. Liksom tidigare i socialförsäkringens historia uppfattades alltså organisationen som i grunden byggde på det gamla sjukssystemet förverkliga goda och önskvärda värden som framförallt kan kopplas till den materiella rättssäkerheten.

Det fanns bara ett parti, Kristdemokraterna, som förespråkade ett förstatligande även om de inte lade fram något konkret förslag. I övrigt tycks det ha funnits enighet om de grundläggande dragen i omorganisationen bland partierna.

2000-talets reformer: förstatligandet

År 2005 ersattes RFV och de självständiga försäkringskassorna av en sammanhållen och enhetlig myndighet, Försäkringskassan. Regeringen tillsatte 2002 en utredning som skulle lämna förslag till en framtida socialförsäkringsadministration och som skulle bidra till att komma till rätta med de brister som uppmärksammats (bland annat problemen med en likformig tillämpning av reglerna). Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande 2003.¹¹² Denna utredning låg sedan till grund för det beslut som regeringen fattade om socialförsäkringens organisation år 2005.

I utredningen utgick man från de allmänna principer och medel för riksdagens och regeringens styrning av statlig förvaltning och verksamhet som slogs fast i den förvaltningspolitiska propositionen "statlig förvaltning i medborgarnas tjänst". Regeringen menade i denna proposition att förvaltningspolitiken, med utgångspunkt i regeringsformen, borde bygga på de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Att förvaltningspolitiken skulle vara demokratisk innebar för regeringen att förvaltningen skulle fullfölja sina uppgifter i enlighet med de beslut som hade fattats av riksdag och regering. Kravet på rättssäkerhet ansåg regeringen innebar framförallt att förvaltningen skulle fatta materiellt riktiga beslut som bygger på gällande lagar och andra författningar samt att enskilda ska ha möjlighet att få sin sak prövad i domstol. Med kravet på effekti-

¹¹² SOU 2003:63.

vitet avsåg regeringen att förvaltningen skulle uppnå de mål som fastställts av statsmakterna och göra det på ett kostnadseffektivt sätt.¹¹³

I utredningens delbetänkande slogs fast att den viktigaste utgångspunkten i utformningen av den nya socialförsäkringsadministrationen var medborgar- eller kundperspektivet. Medborgarna hade rätt att förvänta sig att verksamheten skulle bedrivas på ett rättssäkert och effektivt sätt, vilket antogs leda till att tilltron till socialförsäkringen kunde bevaras och stärkas. De försäkrade skulle veta att de fick den ersättning de är berättigade till, att bedömningen gjordes lika oavsett var i landet man bor och att man blev väl bemött av kompetenta tjänstemän. Ur ett medborgarperspektiv var tillgängligheten till information och tjänster central. I utredningen påpekades att medborgarna kunde kontakta myndigheten via internet och telefon, oavsett geografiskt avstånd. Det väsentliga för den försäkrade var att handläggningen sker snabbt och att beslutet var ”rätt”. Utredaren menade att den nya enhetliga myndigheten skulle skapa förutsättningar för en ökad flexibilitet så att verksamheten kunde ordnas på ett effektivt sätt.¹¹⁴

Som vi har sett tidigare har förstatligande diskuterats vid flera tillfällen och även föreslagits av exempelvis en utredning på 90-talet. Det är emellertid först i början av 2000-talet som den socialdemokratiska regeringen tillsammans med sina stödpartier Miljöpartiet och Vänsterpartiet lägger fram en proposition med detta innehåll.¹¹⁵

I början av 2008 presenterades en utredning med förslaget att införa en tillsynsmyndighet för socialförsäkringen. Anledningen till att utredningen tillsattes var att regeringen ansåg att det var viktigt att det fanns någon funktion som utövar en oberoende tillsyn över Försäkringskassans verksamhet, i syfte att garantera effektivitet och rättssäkerhet inom verksamheten. Detta menar regeringen i sin tur ska kunna bidra till att stärka medborgarnas tilltro till socialförsäkringen och dess administration. Myndigheten, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), påbörjade sin verksamhet den 1 juli 2009. Regeringens förslag att inrätta myndigheten gjordes i samband med budgetpropositionen för 2009.¹¹⁶ Förslaget bifölls i kammaren.

¹¹³ Prop 97/98:136.

¹¹⁴ SOU 2003:106.

¹¹⁵ Prop 03/04:69.

¹¹⁶ Prop 08/09:1.

Proposition 2003/04:69. En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration.

I propositionen föreslog den Socialdemokratiska regeringen, tillsammans med Vänsterpartiet, att RFV och försäkringskassorna skulle avvecklas och ersättas av en ny sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringen. Bakgrunden till reformen var att den dåvarande organisationen upplevdes ha brister när det gäller strukturella frågor samt lednings – och ansvarsfrågor. Med reformen ville regeringen åstadkomma en mer enhetlig rättstillämpning och ökad samsyn inom organisationen, såväl som ökad flexibilitet. Den nya myndigheten Försäkringskassan föreslogs ledas av en styrelse med fullt ansvar samt en generaldirektör. Försäkringsdelegationer, bestående av förtroendemän, skulle inrättas på länsnivå. Dessa skulle bevaka att myndighetens verksamhet bedrevs effektivt och med god service. Målet med förändringarna var att skapa en tydlig ansvarsfördelning som gav möjlighet att få snabba genomslag för beslut som ökar det enhetliga agerandet inom organisationen.¹¹⁷

Sedan reformerna på 90-talet hade det kommit flera rapporter som behandlade styrningen av försäkringskassan. I rapporterna framkom att åtgärderna som genomfördes under 90-talets reformer och som skulle åstadkomma en tydligare ansvarsfördelning, inte var tillräckliga. Bland bristerna nämndes bland annat att det fanns stora skillnader i hur människor blev bemötta i olika delar av landet. Regeringen ansåg att förklaringen fanns i interna faktorer som ledning, kontroll och styrning och konstaterade att förändringarna som trädde i kraft 1998 inte hade givit önskat resultat. Detta är alltså bakgrunden till varför regeringen föreslog att RFV och försäkringskassorna ersätts av en sammanhållen myndighet. Regeringens motivering för förslaget var att något måste göras åt de brister som pekats ut och att det ur juridisk synvinkel inte fanns något som talade för att försäkringskassorna skulle vara fristående. Huvudregeln skulle dessutom vara att statliga myndigheter ska lyda under regeringen: ”Det finns enligt regeringens uppfattning inte någon rimlig anledning till att administrationen av socialförsäkringen, som har mycket stor nationell politisk betydelse och är helt statligt reglerad och finansierad, i princip skulle undandras regeringens styrning.”¹¹⁸

Att socialförsäkringen har stor nationell politisk betydelse och är statligt reglerad och finansierad är inget nytt utan något som har använts som motivering tidigare för att öka den statliga styrningen av försäkringskassorna. Den problematik som nu ställdes i för-

¹¹⁷ Prop 03/04:69.

¹¹⁸ Prop 03/04:69, s 14f.

grunden var att den gamla ansvarsfördelningen innebar att staten inte kunde ställas till svars för kassornas verksamhet och att regeringen hade begränsade möjligheter att styra verksamheten. Den oklara ansvarsfördelningen kunde få oönskade följder, som inkonsekvensen att försäkringskassorna ansvarade för metoder i handläggningen samt löpande utveckling av verksamheten samtidigt som RFV hade regeringens uppdrag att utveckla och sprida handläggningsmetoder.¹¹⁹

Regeringen nämner i propositionen att man i slutet av 90-talet avvisade ett utredningsförslag om att förstatliga kassorna med motiveringen att förstatligande gjorde det svårt att bibehålla det önskvärda regionala och lokala inflytandet. De motiv man hade tidigare för att låta organisationen vara fristående från staten hade inte längre bärkraft enligt regeringen. Behovet av lokalt inflytande fanns visserligen kvar, men kunde istället tillgodoses genom decentraliserade styrprinciper. I propositionen poängterades även att "lika behandling" sågs som en bärande princip och att ett viktigt motiv för organisationsförändringen var att "... åstadkomma en mer rättssäker och kvalitetsinriktad handläggning av individärenden..."¹²⁰ Sammanfattningsvis konstaterar regeringen följande:

Regeringen gör mot bakgrund av det anförda den bedömningen att förutsättningarna för att nå de mål som regeringen satt upp för socialförsäkringens administration förbättras om en ny sammanhållen statlig myndighet inrättas och att RFV och försäkringskassorna i formell mening avskaffas. En sammanhållen myndighet ger även bättre förutsättningar att utkräva ansvar. Även förutsättningarna för genomslag för gemensamma värderingar och förhållningssätt blir bättre. Dessutom kan frågor om gemensam personalpolitik och kompetensutveckling drivas effektivare.¹²¹

Citatet visar att regeringen såg myndighetens organisering som ett sätt att uppnå målen med socialförsäkringen. En sammanhållen myndighet menade man gav bättre möjligheter att driva igenom "gemensamma värderingar" i organisationer, som ett sätt att styra i riktning mot målen.

I propositionen refererade regeringen till de riktlinjer för den statliga förvaltningen som presenterades i proposition 1997/98:136 där demokrati, rättssäkerhet och effektivitet framhölls som grundläggande värden för förvaltningen. Förvaltningen skulle enligt dessa

¹¹⁹ Prop 03/04:69.

¹²⁰ Prop 03/04:16.

¹²¹ Prop 03/04:69, s 16f.

riktlinjer fullgöra sina uppgifter i enlighet med regeringens och riksdagens beslut och fatta materiellt riktiga beslut med grund i lagar och författningar. Dessutom skulle förvaltningen arbeta så att målen uppnåddes på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt och skulle vara flexibel nog för att kunna anpassa sig till förändringarna i samhället.

Socialförsäkringsutskottet som behandlade propositionen, hade samma uppfattning om problematiken som regeringen och konstaterade att försäkringskassornas självständiga ställning hade fått effekten att styrningen blivit otydlig och att ingen tagit ansvar för helheten:

Varje försäkringskassa har ansvar för att tillse att socialförsäkringens regler tillämpas likformigt och rättvist men det säger sig självt att en försäkringskassa inte kan ta det fulla ansvaret för annat än det egna verksamhetsområdet.¹²²

Utskottet refererade här till lagändringen på 90-talet, som innebar att varje enskild kassa fick ansvar för tillämpningen av reglerna. Utskottet påpekade även att målet att halvera sjukskrivningarna påverkades negativt av den oklara ansvarsfördelningen och regeringens begränsade möjligheter till styrning. Reformen skedde vid en tid då det ökande antalet sjukskrivningar upplevdes som ett stort problem. Organisationsförändringen var alltså även ett sätt att komma åt detta problem. Utskottet menade att organisatoriska förändringar i sig kanske inte skulle lösa problemet, men att det skulle bli enklare att åstadkomma gemensamma förhållningssätt och metoder som kan bidra till minskade sjukskrivningar. Dessutom skulle de regionala skillnaderna kunna minska.¹²³

Organisationsförändringen var alltså tänkt att lösa även problemet med regionala skillnader och leda till ökad legitimitet för försäkringen ur medborgarnas synvinkel. Skälet att stärka rättssäkerheten i det här fallet var således legitimitet.

I ett inlägg av en Socialdemokratisk utskottsledamot i samband med riksdagsdebatten framgår tydligt regeringens ambitioner och motiv bakom reformen. Ledamoten konstaterar att frågan om förstatligande har diskuterats tidigare. Argumenten för och emot har ständigt funnits i debatten:

Å ena sidan har man argumenterat för behovet av en tydlig statlig styrning i en samlad organisation med alla möjligheter det innebär till samordning, effektivitet

¹²² Bet. 03/04:SfU13, s 9f.

¹²³ Bet. 03/04:SfU13.

och rationalisering. Å andra sidan har det talats om vikten av en lokalt och regionalt förankrad socialförsäkring med förtroendevalda som förvaltar och värnar socialförsäkringens roll i samhället. Förenklat skulle man kunna säga att å ena sidan finns behovet av en enhetlig statlig struktur med samlad statlig styrning och ledning, å andra sidan behovet av en försäkring som är demokratiskt förankrad och har förutsättningar att kunna anpassas efter de lokala och regionala behov som finns utan att man för den skull äventyrar kravet på en likvärdig prövning.¹²⁴

I citatet framkommer de olika principer som även under tidigare reformer har funnits närvarande och som socialförsäkringens organisation skulle stå för: enhetlighet å ena sidan och lokal anpassning å andra sidan. Formuleringarna i citatet antyder att utskottsledamoten såg de båda principerna som inte helt enkla att kombinera, utan att det snarare var frågan om en avvägning.

En samlad statlig styrning innebar enligt Socialdemokraternas uppfattning att försäkringskassorna inte längre fick prioritera, utan nationella politiska prioriteringar skulle få genomslag i hela organisationen. En ytterligare motivering bakom förstatligandet som framkom i inlägget var att det blev lättare att utkräva ansvar för socialförsäkringen. Genom omorganisationen ökades möjligheten till gemensamma arbetssätt och gemensamma rutiner vilket tänktes leda till ökade möjligheter att behandla de försäkrade likvärdigt med bibehållen effektivitet genom en decentraliserad beslutsordning.

Socialminister Berit Andnor framhöll i en replik till några debattinlägg av oppositionspartierna, att Socialdemokraternas mening med omorganisationen var att skapa bättre förutsättningar för hantering av ärenden. Organisationen sågs som ett instrument som kunde användas i detta syfte. Viktigt var också att det handlade om legitimitet, att behålla förtroende och tillit hos allmänheten när det gäller socialförsäkringen och dess administration. ”Då är det viktigt att vi har en rättssäkerhet, en likformighet och en effektivitet i administrationen.”¹²⁵

Samtliga partier framhöll i motioner och debattinlägg vikten av att försäkringens regler skulle tillämpas på samma sätt i hela landet. Men i samband med reformen förekom vissa partipolitiska motsättningar. Folkpartiet, Centern och Kristdemokraterna ville avslå propositionen och lade fram motioner med detta innehåll. Partierna delade regeringens uppfattning om att det behövs bättre effektivitet och likabehandling när det gäller

¹²⁴ Protokoll 03/04:109.

¹²⁵ Protokoll 03/04:109.

regeltillämpningen, men anser att det inte är organisationen som är problemet. Istället var det regeringens ansvar att problemen uppkommit, eftersom de inte hade givit tillräckliga resurser och effektiva verktyg att hantera sjukfrånvaron. Partierna föreslog istället att en ordentlig utredning skulle göras om socialförsäkringens framtid innan man började göra organisationsförändringar. Motiveringarna att avslå propositionen var för det första att tidpunkten var fel. För det andra menade oppositionspartierna att stora omorganisationer tar kraft och energi från organisationen, vilket var dumt i en tid då organisationen behövde koncentrera sig på att minska ohälsotalen. Sist men inte minns menade dessa partier att omorganisation inte var rätt medel för att lösa problemet med de alltför höga ohälsotalen.¹²⁶

Moderaterna var till skillnad från resten av oppositionen positivt inställda till regeringens omorganisation. Moderaternas principiella hållning var att ansvar och finansiering skulle hänga samman och därför anser de att sjukförsäkringen (och A-kassan) skulle administreras av staten så länge som det är staten som bestämmer reglerna och står för finansieringen. Partiet ansåg att det var ett stort problem att reglerna i socialförsäkringen tillämpas på olika sätt i likadana ärenden. De höll emellertid med de övriga borgerliga partierna om att problemen inom sjukförsäkringen inte var i första hand ett organisatoriskt problem hos kassorna, ansvaret låg också hos regeringen som inte hade lyckats åstadkomma tydliga regler. De höll även med om att det fanns en risk att omorganisera i dagens ansträngda arbetsläge. Men samtidigt gav en sammanhållen organisation stora fördelar, såsom bättre möjligheter att följa upp fusk och missbruk samt ett mer tydligt ansvar för regeringen. En moderat politiker framhöll i riksdagsdebatten att rättssäkerheten förhoppningsvis skulle bli bättre med organisationsförändringen:

Idag kan rättssäkerheten ofta uppfattas som satt ur spel när beslut och domar i olika delar av landet ibland tycks gå stick i stäv med varandra. En mer likformig tillämpning och uppstramning av regelverket innebär att den enskilde också kan ges bättre möjligheter att förstå reglerna och hur besluten ser ut.¹²⁷

Inspektionen för socialförsäkringen

Bakgrunden till beslutet om den nya myndigheten, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), var att instanser som Riksrevisionen och Statskontoret pekade på ett flertal brister i

¹²⁶ Motion 03/04:Sf35, Motion 03/04:Sf36, Protokoll 03/04:109.

¹²⁷ Protokoll 03/04:109.

den nya organisationen som gällde kvalitetssäkring och problem med att uppnå lika bedömning. Förhoppningen om att den nya myndigheten Försäkringskassan skulle kunna åtgärda bristerna i rättssäkerhet och effektivitet hade alltså inte infriats. I budgetpropositionen, där myndigheten föreslogs av den borgerliga regeringen, fördes inte någon utförlig principiell diskussion om beslutet. Förslaget byggde emellertid på den statliga utredning som behandlade frågan. I utredningen framhölls de fördelar som finns med en ny myndighet som ska ha ansvar för tillsyn och granskning av socialförsäkringen. Myndigheten tänktes exempelvis kunna bidra till att de politiska intentionerna genomfördes i större utsträckning, vilket i sin tur skulle leda till att medborgarnas behov uppfylldes på ett bättre sätt. Myndigheten skulle också bidra till att minska det stora antalet felaktiga utbetalningar och se till att administrationen blev effektivare. I utredningen angavs som ett viktigt skäl bakom införandet av den nya myndigheten att det saknas en oberoende myndighet som granskar socialförsäkringen. Ytterligare ett motiv som framgår i utredningen är att Försäkringskassorna betalar ut stora belopp och att besluten som fattas var viktiga för medborgarna. Försäkringskassans egen kontroll upptäckte för få av dessa felaktigheter.¹²⁸

I propositionen angavs den borgerliga regeringens syfte med den nya myndigheten:

Inspektionen ska genom systemtillsyn – och effektivitetsgranskning stärka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet och skapa ökad tilltro hos medborgarna.¹²⁹

Regeringen kunde konstatera att förstatligandet hade ökat möjligheterna att styra verksamheten inom socialförsäkringen. Deras uppfattning var att ISF ytterligare skulle stärka en hög kvalitet i handläggningen. En ökad tillsyn inom socialförsäkringsområdet antogs leda till ökad rättssäkerhet och effektivitet. Det var dessutom regeringens uppfattning att en oberoende tillsynsfunktion är nödvändigt för att medborgarna ska känna tilltro till att socialförsäkringen hanteras så att rättssäkerhet och effektivitet garanteras.¹³⁰

Utskottet hade inget att erinra om utan biföll regeringens förslag om medelsanvisning till ISF. Partierna var överens om den nya myndigheten, förutom Vänsterpartiet som i en motion avvisade införandet. De såg visserligen behov av ökad rättssäkerhet och gransk-

¹²⁸ SOU 2008:10.

¹²⁹ Prop 2007/08:01.

¹³⁰ Prop 07/08:01.

ning av Försäkringskassans myndighetsutövning, men dessa behov skulle tillgodoses på annat sätt:

För att stärka rättssäkerheten avvisar vi de stora besparingar på sjukförsäkringen samt de rättsosäkra och godtyckliga regler som regeringen har infört exempelvis avseende fortsatt sjukpenning där t.ex. 'vissa' diagnoser, men inte andra, ska få fortsatt sjukpenning på 80 %. Dessa regler ökar rättsosäkerheten avsevärt, och ingen granskande myndighet kan förbättra situationen. Det är istället en annan politik som behövs.¹³¹

Enligt Vänsterpartiets uppfattning var alltså en ny myndighet fel väg att gå om man vill uppnå rättssäkerhet. Rättssäkerhet minskade enligt deras uppfattning med besparingar inom systemet och dessutom fick de nya reglerna negativa konsekvenser för rättssäkerheten. Vänsterpartiet pekade i sin motion på en rättssäkerhetsproblematik som rörde utformningen av reglerna i socialförsäkringen, där formuleringarna innebar risker för en godtycklig behandling av medborgarna. Partiet menade att organisationen i sig inte är vare sig ett problem eller en lösning på rättssäkerhetsproblemen.

Att öka rättssäkerheten var en av de tyngsta anledningarna bakom 2000-talets reformer. Det dubbla ledarskapet över socialförsäkringen blev till slut alltför problematiskt att kombinera med de förvaltningspolitiska idealen. Socialförsäkringen upplevdes vara för svår att styra, bland annat när det gällde möjligheterna att implementera gemensamma värderingar och förhållningssätt i organisationen. Förstatligandet av försäkringskassorna var ett viktigt steg men upplevdes efter några år inte som tillräckligt. Den nya myndigheten Försäkringskassan kunde inte riktigt leva upp till målsättningen om en god rättssäkerhet inom socialförsäkringen, därför behövdes en oberoende myndighet. Införandet av ISF handlade uttryckligen om att ytterligare stärka rättssäkerheten i systemet. Med rättssäkerhet åsyftades framförallt lika behandling/bedömning av ärenden. Regeringen ansåg också att ISF kunde bidra till en ökad effektivitet. Myndigheten skulle således stärka båda formerna av rättssäkerhet.

Samtliga partier var överens om att rättssäkerheten behövde stärkas, men däremot inte om medlen för att nå dit. De borgerliga partierna – förutom Moderaterna – ansåg att ett förstatligande inte var rätt väg att gå. Det var däremot en borgerlig regering som in-

¹³¹ Motion 03/04:Sf357.

förde ISF, en åtgärd som kritiserades av Vänsterpartiet på grund av att en ny myndighet inte skulle kunna bidra till en ökad rättssäkerhet.

I den första reformen som analyserades, 1955 års beslut, upplevdes det som positivt med självständiga försäkringskassor. Legitimitetsgrunden för socialförsäkringen byggde framförallt på möjligheterna till lokal anknytning och anpassning, något som sedan följde med även under senare reformer. Med 90- och 00-talens reformer upplevdes variationen mellan försäkringskassorna istället som ett problem. Grunden för legitimitet uppfattades nu istället vara att socialförsäkringen lever upp till krav på rättssäkerhet i form av lika behandling. Även om den materiella rättssäkerhetens värden poängteras i form av att organisationen ska vara utformad så att socialförsäkringen tillämpas på ett effektivt och rättvist sätt, hamnar den formella rättssäkerheten i förgrunden i högre utsträckning än tidigare.

Diskussion och slutsatser

Som diskuterades i inledningen kan rättssäkerhet ses som ett politiskt ideal som kan variera i betydelse och vikt över tid. Resultaten från undersökningen visar att så är fallet när det gäller socialförsäkringen, där de politiska aktörerna genom konstruktionen av socialförsäkringens administration och organisation låter principerna som hör till formell respektive materiell rättssäkerhet komma till uttryck på olika sätt vid olika tillfällen. Rättssäkerhetens olika principer bidrar till att skapa legitimitet för socialförsäkringen. Formell och materiell rättssäkerhet vilar emellertid på olika legitimitetsgrunder. Det är svårt att konstruera en organisation så att alla värden som ryms inom begreppet rättssäkerhet tillgodoses, studien visar att det snarare blir frågan om en balans emellan olika ideal och därmed mellan olika grunder för legitimitet.

Hur kommer rättssäkerhet till uttryck i politiska beslut om socialförsäkringens administration?

Rättssäkerhet är ett värde som i olika betydelser har funnits med som en målsättning hos aktörerna under samtliga reformer. Dock har det funnits variation i hur rättssäkerhet prioriteras i förhållande till andra värden och även i hur aktörerna har uppfattat att rättssäkerheten ska garanteras.

Den formella rättssäkerhetens värden tar sig framförallt uttryck genom målsättningar om enhetlighet och lika behandling (uttrycks också som likformighet eller likvärdighet), liksom vid några tillfällen explicit om rättssäkerhet som mål i sig. Enhetlighet syftade på att socialförsäkringarna skulle vara nationella och gälla på samma sätt överallt. Lika be-

handling syftade på att lika fall skulle behandlas lika av tjänstemännen. Begreppens innebörd är emellertid liknande och de har ofta använts mer eller mindre som synonymer. Enhetlighet och lika behandling ökar möjligheterna till förutsebarhet för medborgarna. I samband med 1950-talets reform nämns inte lika behandling eller någon synonym som motivering till organisationens utformning. Rättssäkerhet som begrepp nämns enbart vid ett tillfälle, då man diskuterar besvärssystemet. Här kopplas rättssäkerheten således till rättsstaten i den formella bemärkelsen. På 1960-talet förs enhetlighet fram som en prioriterad princip. Enhetligheten hör i det här fallet samman med ambitionen att samordna de olika socialförsäkringssystemen. Att de självständiga sjukförsäkringarna formades om till offentligt rättsliga lokalsjukförsäkringar ökade möjligheten till enhetlighet. Den socialdemokratiska regeringen framhöll att enhetlighet inte var ett mål i sig, utan ett medel för att uppnå de socialpolitiska målen.

Även på 80-talet kan den formella rättssäkerheten kopplas till begreppet enhetlighet och lika behandling. Decentralisering var huvudprincipen, men den centrala myndigheten skulle se till att socialförsäkringarna tillämpades så att rättstillämpningen blev enhetlig. Under 1990- och 2000-talens reformer används begreppet rättssäkerhet explicit som ett övergripande mål och även då syftande till enhetlighet och lika behandling. På 90-talet poängterades exempelvis att socialförsäkringarna skulle tillämpas på samma sätt oavsett vilken försäkringskassa man tillhör. 2000-talets organisationsförändringar var i större utsträckning än tidigare reformer uttalat till för att åstadkomma enhetlig rättstillämpning och lika behandling. Vid vissa tillfällen förekommer målsättningar om rättssäkerhet och lika behandling/likformighet samtidigt (se t ex prop 97/98:63), vilket indikerar att aktörerna uppfattade lika behandling som (delvis) något annat än rättssäkerhet. Det fanns emellertid också formuleringar vid samma tillfälle som indikerar att lika behandling i bemärkelsen att regelsystemen tillämpas på samma sätt överallt sågs som samma sak som rättssäkerhet. Här finns alltså en viss begreppsförvirring hos aktörerna. I princip verkar emellertid aktörerna, då de nämner rättssäkerhet explicit, syfta på formell rättssäkerhet. Detta gäller över tid.

Med undantag för den första reformen framstår enhetlighet och lika behandling som ständigt närvarande målsättningar. Det här är mål som mer eller mindre uttalat kopplas till begreppet rättssäkerhet. En förvaltning som inte lever upp till kravet på enhetlighet skulle medföra att socialförsäkringen tillämpas på olika sätt, liksom ”olika behandling” innebär att människor behandlas på olika sätt även om de är i samma situation. Om detta gäller, blir det omöjligt för medborgarna att förutse vad som gäller i en given situation, att

planera sina liv med kunskap (i lagtexten) om konsekvenserna. Eftersom många socialförsäkringar är av karaktären att de inte går att regelstyra helt och fullt får likabehandlingen/enhetligheten uppnås på andra sätt. I de studerade reformerna har detta ofta gjorts genom att låta den centrala myndigheten få ansvar för tillsynen och uppföljningen, liksom även ibland över utbildningsverksamheten. Utbildning är ett sätt för staten att sprida kunskap om sådant som vilka regler som gäller liksom vilka principer som ska styra tjänstemännen i deras bedömning. En stark styrning av den centrala myndigheten har alltså ansetts vara positiv för enhetligheten. Detta gäller i samtliga reformer förutom den första på 1950-talet, där man inte hade ambitionen att styra kassorna lika mycket som senare. Styrningen ökade på 1960-talet för att sedan minska – eller åtminstone byta karaktär – i samband med decentraliseringsvågen på 1980-talet.

Den materiella rättssäkerhetens principer kommer till uttryck framförallt genom målsättningar om effektivitet i förhållande till de socialpolitiska ambitionerna. Den materiella rättssäkerheten ansågs av beslutsfattarna kunna garanteras genom lokal anpassning/förankring, flexibilitet och decentralisering. I detta syfte har beslutsfattarna över tid tillåtit mer eller mindre handlingsfrihet för försäkringskassorna (eller deras äldre motsvarighet). Genom att besluten fattades nära medborgarna och med kunskap om lokala förhållanden var uppfattningen hos aktörerna att möjligheterna ökar att utfallet av besluten blir korrekt och rättvist. I samband med 1955 års reform framhölls de gamla sjukkassornas förmåga till anpassning och flexibilitet som något positivt och önskvärt. Även 60-talets politiker såg försäkringskassornas handlingsfrihet som en förutsättning för att socialförsäkringarnas regler och därmed de socialpolitiska målen skulle kunna implementeras på ett effektivt sätt. 1980-talets decentraliseringsvåg syftade inom socialförsäkringsområdet till att verksamheten skulle bedrivas på ett effektivt sätt. Detta skulle bland annat ske genom att de enskilda försäkringskassorna fick möjlighet att anpassa sig efter lokala förhållanden. Under 80-talet reformerades systemet med förtroendevaldas medverkan i socialförsäkringens beslut. Detta ansågs bland annat kunna bidra till att utfallet av beslutet blev korrekt. Under 1990-talet kom den materiella rättssäkerhetens värden till uttryck genom att man poängterade den dåvarande organisationens förmåga till flexibilitet genom den lokala förankringen. Detta var den viktigaste anledningen som uppgavs till att inte redan då förstatliga försäkringskassorna. Samtidigt motiverades förstatligandet 2005 bland annat med att det skulle ge förutsättningar för en ökad flexibilitet och effektivitet. Det sågs alltså inte längre som nödvändigt att ha en organisation med enskilda försäkringskassor för att uppnå dessa värden.

Balansen mellan formell och materiell rättssäkerhet

Balansgången mellan formell och materiell rättssäkerhet går som en röd tråd genom socialförsäkringsadministrationens historia. De politiska aktörerna uttryckte emellanåt det problematiska i att finna en lämplig avvägning mellan formell och materiell rättssäkerhet. Minst problematisk uppfattades avvägningen vara under 1950-talet och 1980-talet. De politiska aktörerna på 1950-talet framhöll det positiva med självständiga sjukkassor och verkade snarast se det som önskvärt att det fanns en viss variation över landet. Vid dessa tillfällen är vissa principer (lokal anpassning/självständiga kassor respektive decentralisering) dominerande och tydligt överordnade i förhållande till önskan om enhetlighet. Här väger alltså balansen över mot den materiella rättssäkerhetens värden. Vid de andra reformerna är det istället flera värden som är i princip lika önskvärda och aktörernas balansgång mellan dem blir tydligare och upplevs mer problematisk. Detta är särskilt märkbart under de senaste reformerna, då det är ett uttalat mål att socialförsäkringens administration ska uppfylla krav på både rättssäkerhet och effektivitet. Slutsatsen är emellertid att det är den formella rättssäkerhetens principer som ökar i betydelse under dessa reformer. 1960-talets organisatoriska lösning innebär i sig en minskning av kassornas självständighet och det finns en strävan efter samordning och enhetlighet vilket kan tolkas som en riktning mot en ökad tonvikt vid formell rättssäkerhet. Emellertid framgår det tydligt av aktörernas uttalanden att enhetligheten och samordningen är tänkt som ett medel för att förverkliga de socialpolitiska målen. Även om den formella rättssäkerhetens värden ökar i betydelse, väger ändå den materiella rättssäkerhetens värden över.

Balansgången mellan den formella och den materiella rättssäkerhetens värden har givit upphov till olika organisatoriska lösningar. Under framförallt 1960- och 80-talens reformer blev det tydligt att de lokala enheterna ansågs kunna garantera den materiella rättssäkerhetens värden, medan den centrala myndigheten skulle garantera att de värden som kan förknippas med formell rättssäkerhet uppnåddes. Dessa tankar fanns även under 1990-talet. För första gången skrevs emellertid in i lagtexten att försäkringskassorna även skulle ansvara för den formella rättssäkerhetens värden (enhetlighet i bedömningen). I samband med 2000-talets organisationsförändringar konstaterades emellertid att lagfästandet av försäkringskassornas ansvar för likformighet inte var tillräckligt för att rättssäkerhet skulle kunna uppnås i socialförsäkringens olika delar. Ett förstatligande upplevdes därför som nödvändigt liksom en ny myndighet som ytterligare skulle kunna garantera den formella rättssäkerheten.

Rättssäkerheten och partierna

Det finns vissa indikationer på skillnader mellan partierna när det gäller synen på rättssäkerhet, även om de är mer överens än oense i detta avseende. I samband med reformen 1955 var de borgerliga partierna något mer benägna att framhålla vikten av flexibilitet och effektivitet än den socialdemokratiska regeringen. Det är emellertid en gradskillnad: även socialdemokraterna poängterade vikten av dessa materiella värden och det fanns inte någon uttalad ambition att åstadkomma en socialförsäkringsadministration med helt enhetlig handläggning hos alla kassor. I samband med 1960-talets reform motsvarades motsättningen mellan formell och materiell rättssäkerhet av en partipolitisk skiljelinje, där de borgerliga partierna i högre utsträckning än regeringen ville prioritera enhetlighet och central styrning av kassorna. Partiskillnaderna gällde emellertid framförallt pensionsdelegationerna. När det gäller den grundläggande organisationsstrukturen var partierna överens. På 1980-talet var partierna i princip helt överens om den grundläggande principen decentralisering. Även vid 1990-talets reformer var partierna överens om de grundläggande dragen. De borgerliga partierna – förutom Moderaterna - ville avslå förslaget om förstatligandet av försäkringskassorna 2005. Motiveringarna handlade inte om rättssäkerhet, utan framförallt om att omorganisation sågs ett felaktigt medel för att uppnå målet att minska sjukfrånvaron. Moderaterna lade mer vikt än de andra borgerliga partierna vid formell rättssäkerhet i form av att försäkringen tillämpas lika över hela landet och voterade tillsammans med Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet till förmån för förslaget (Folkpartiet och Centern röstade emot medan Kristdemokraterna avstod).

Att motsättningarna mellan partierna är mest påtagliga i samband med den grundläggande förändringen av socialförsäkringens administration 2005 indikerar att det framförallt är i samband med ett tydligt brott mot den tidigare utvecklingen som det finns utrymme för (eller intresse av) större partipolitiska motsättningar. Däremot var partierna – med undantag för Vänsterpartiet – överens om införandet av Inspektionen för socialförsäkringen som ett sätt att ytterligare öka statens kontroll över att tillämpningen av socialförsäkringen skedde i enlighet med målen.

Partiskillnaderna på 60-talet är förenliga med Espings resultat om partiernas hållning i samband med rambudgetering, att de borgerliga partierna i högre grad än vänsterpartierna står för den formella rättssäkerhetens värden och vice versa.¹³² Eftersom de borgerliga partierna då var i opposition kan även Algotssons¹³³ hypotes att det är oppositionspartier-

¹³² Esping 2004.

¹³³ Algotsson 1993.

na som förespråkar den formella rättssäkerhetens värden finna visst stöd. Ingen av hypoteserna får emellertid något generellt stöd i fallet med socialförsäkringens administration. Det är exempelvis de borgerliga partierna som 1955 poängterar den materiella rättssäkerhetens värden och på 1980-talet är de eniga med vänsterpartierna om decentraliseringens principer. På 1990-talet och 2000-talet tycks samtliga partier vara eniga när det gäller att förskjuta balansen och ge större tyngd till den formella rättssäkerhetens principer.

Rättssäkerhet och legitimitet inom socialförsäkringen

Det finns en tydlig koppling mellan rättssäkerhet och legitimitet i de studerade reformerna. Upplevda brister inom socialförsäkringen innebär en risk att legitimiteten för systemet minskar och detta i sig har varit en drivkraft till förändring av organisationen. Både den formella och den materiella rättssäkerhetens legitimitetsgrunder förekommer som motiveringar till besluten. Rättssäkerhet blir i många fall ett sätt att öka legitimiteten för socialförsäkringen snarare än något som är värdefullt i sig. Under de senare reformerna kopplas emellertid ett medborgarperspektiv till rättssäkerhet och formuleras som ett värde som ska ingå i kontraktet mellan stat och individ.

I samband med 1955 års reform kopplades legitimiteten för sjukförsäkringen till de gamla sjukförsäkrarna. Beslutsfattarna ville därför reproducera de värden som redan tidigare fanns inom sjukförsäkringen. Att skapa legitimitet upplevdes sannolikt som särskilt viktigt eftersom antalet medborgare som omfattades av sjukförsäkringen ökade kraftigt i samband med reformen genom att sjukförsäkringen blev obligatorisk istället för som tidigare frivillig. I samband med reformerna på 1960-talet var välfärdsstaten i ett utbyggnadsskede men man av legitimitetsskäl ville behålla det "folkliga inslaget" som förknippades med de gamla sjukförsäkrarna. Här fanns alltså arvet från sjukförsäkringen fortfarande med. När det var dags för 1980-talets reformer fanns inte längre referenserna till sjukförsäkrarna kvar, organisationen sågs som en del av den offentliga förvaltningen och det är värden som förknippas med förvaltningen som helhet som ska avspeglas även inom socialförsäkringen. Decentraliseringen som princip antogs skapa legitimitet genom att besluten fattas nära de berörda istället för av en ovanifrån styrd byråkrati.

Med 1990-talets reformer infördes delvis nya värden som skulle förverkligas genom socialförsäkringssystemet. Organisationsformen med självständiga försäkringskassor upplevdes som svår att kombinera med de målsättningar som fanns, men behölls främst på grund av att den uppfattades som en viktig grund för legitimitet. Nästa steg blev att på 2000-talet byta ut den gamla organisationen mot en variant som bättre kunde motsvara de överordnade värdena inom förvaltningspolitiken: demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.

Lokal förankring och lokal anpassning fanns inte längre kvar som särskilt framträdande värden och uppfattades inte längre som nödvändiga för socialförsäkringens legitimitet.

En viktig drivkraft till förändringen 2005 var att organisationen ansågs dysfunktionell i förhållande till de värden som aktörerna ansåg att socialförsäkringen skulle stå för. Detta var fallet även under 1990-talets reformer då problematiken med variationen i handläggning mellan de olika försäkringskassorna uppmärksammades. En ytterligare faktor på 2000-talet var emellertid de ökande ohälsotalen, genom en organisationsförändring var det regeringens uppfattning att dessa kunde hanteras mer effektivt. Socialförsäkringen, och särskilt sjukförsäkringen, har varit föremål för mycket diskussioner under de senaste decennierna. Diskussionerna har både gällt orsakerna till de ökande sjukskrivningarna och handläggningen av försäkringarna där stora brister har påpekats när det gäller lika behandling – vilket i sin tur har undergrävt legitimiteten för socialförsäkringen. Bristen på lika behandling har kopplats till en bristande nationell kontroll över försäkringskassorna. Balansen mellan den legitimitet som kom av lokalt förankrade försäkringskassor och legitimiteten förknippad med den bättre garanti för enhetlighet som kommer av ett förstärkt vägde till sist över åt det senare. Balansen försköts ytterligare åt samma håll genom införandet av den nya myndigheten Inspektionen för socialförsäkringen.

De olika organisatoriska lösningarna tillsammans med konstruktionen av reglerna har inneburit olika utmaningar över tid. Expansionen av socialförsäkringarna efter 1955 innebär en allt mer komplex byråkrati med krångliga regler, vilket föranledde kritik under 80-talet.¹³⁴ Under de senaste decennierna har det istället varit andra problem som diskuterats, som de ökande sjukskrivningarna och att människor har behandlats på olika sätt beroende på var de bor. Reformerna av socialförsäkringens administration har varit ett sätt att bemöta dessa utmaningar. Socialförsäkringen är en central och omfattande del av den offentliga förvaltningen där den svenska välfärdsstatens grundläggande idé om medborgarnas jämlika rätt till en viss nivå av välfärd ska förverkligas. En alltför låg legitimitet för socialförsäkringen i medborgarnas ögon riskerar därför att undergräva förtroendet för den svenska välfärdspolitikens kärna.

För de politiska beslutsfattarna har det därför varit centralt att kunna uppfatta vilken typ av problematik som under olika tidpunkter i historien funnits inom socialförsäkringen och anpassa balansen mellan formell och materiell rättssäkerhet till den. En alltför stor självständighet för de lokala enheterna riskerar att innebära problem med den formella rättssäkerhetens krav på förutsebarhet, det organisatoriska sättet att bemöta detta har varit

¹³⁴ Lindqvist 1990.

att öka den centrala styrningen. En alltför tung centralstyrd byråkrati har istället skapat problem med den materiella rättssäkerhetens krav på rättvisa i besluten, vilket har bemötts med decentralisering och en minskad regelstyrning. Medborgarnas krav och förväntningar på välfärdsstaten har dessutom förändrats över tid. En socialförsäkring vars rätt till förmåner bygger på medlemskap istället för medborgarskap har idag knappast samma stöd hos medborgarna som i början av välfärdsstatens historia.¹³⁵ Medlemskapet i en lokal förening som grund för legitimitet har emellertid satt spår inom socialförsäkringen under en mycket lång tid. En parallell finner vi i fallet med arbetslöshetsförsäkringen.¹³⁶

Den yttersta anledningen att låta rättssäkerhet ligga till grund för den offentliga maktens utövande är att åstadkomma en god relation mellan stat och medborgare som ger legitimitet för den offentliga makten. Rättssäkerhet är ett skydd för den individuella medborgaren gentemot staten. Inom den politiska filosofin ses rättssäkerhet som en förutsättning för autonomi och individuell frihet. Rättssäkerhet blir i detta perspektiv en önskvärd princip eftersom den tillåter människor att planera sina liv i enlighet med sina autonomt valda preferenser, med kunskaper om konsekvenserna. Josef K i Kafkas *Processen* utsattes för en godtycklig och oförutsebar behandling av myndigheterna, vilket gjorde att hans möjligheter att utöva sin autonomi var starkt begränsad. De värden som kommer till konkret uttryck genom konstruktionen av centrala välfärdsstatliga institutioner som socialförsäkringen får konsekvenser för karaktären på relationen mellan stat och medborgare. Att denna relation kännetecknas av rättssäkerhetens principer är av fundamental betydelse för att staten ska uppfattas som legitim i medborgarnas ögon.

Referenser

- Algotsson, Karl-Göran (1993): *Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Barry, Brian (1995): *Justice as Impartiality*. Oxford: Oxford University Press.
- Bendz, Anna (2004): *I välfärdsstatens hägn. Autonomi inom arbetslöshetsförsäkringen*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen
- Betänkande, Andra lagutskottet 1961:45
- Betänkande 1982/83:24
- Betänkande, Socialförsäkringsutskottet 1985/86:12

¹³⁵ Lindqvist 1990.

¹³⁶ Se Bendz 2004.

- Betänkande, Socialförsäkringsutskottet 96/97:12
- Betänkande 03/04:SfU:13
- Ds 1981:13
- Esping, Hans (1994): *Ramlagar i förvaltningspolitiken*. SNS förlag.
- Gustafsson, Håkan (2002): Rättens polyvalens. En rättsvetenskaplig studie av sociala rättigheter och rättssäkerhet. Lunds universitet: sociologiska institutionen
- Hadenius, Axel (1984): "Att belägga motiv". I Hadenius, A; Henning, R; Holmström, B: *Tre studier I politiskt beslutsfattande*. Stockholm: Almqvist och Wiksell.
- Hayek, F A (1976): *Law, Legislation and Liberty. The Mirage of Social Justice*. Chicago: Chicago University Press.
- Hydén, Håkan (2002): *Normvetenskap*. Lund: Sociologiska institutionen.
- Kumlin, Staffan (2002): *The personal and the Political*. Göteborg: Göteborgs universitet, statsvetenskapliga institutionen.
- Kumlin, S; Rothstein, B (2003): "Staten och det sociala kapitalet." I: Rothstein, B; Pierre, J: *Välfärdsstat I otakt*. Malmö: liber.
- Lindqvist, Raphael (1990): *Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati. Det svenska sjukförsäkringssystemets utveckling 1900-1990*. Lund: Arkiv
- Locke, John (1996): *Andra avhandlingen om styrelseskicket*. Göteborg: Daidalos.
- Motion Första kammaren 1953:586
- Motion andra kammaren 1961:743
- Motion andra kammaren 1961:739
- Motion 1982/83:564
- Motion 1982/83:2310
- Motion 1982/83:2307
- Motion 1982/83:2308
- Motion 1982/83:2309
- Motion 1996/97:Sf35
- Motion 1996/97:Sf37
- Motion 1996/97:Sf39
- Motion 1996/97:Sf40
- Motion 2003/04:Sf35
- Motion 2003/04:Sf36
- Motion 2003/04:Sf357
- Newton, Kenneth; L Sharpe (1984): *Does politics matter?* Oxford.

- Peczenik, Aleksander (1995): *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Norstedts juridik
- Petersson, Olof (2005): *Rättsstaten. Frihet, rättssäkerhet och maktodelning i dagens politik*. Norstedts juridik.
- Pierre, Jon (2010): "Decentralisering, governance och institutionell förändring". I: Rothstein, Bo (red): *Politik som organization. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS
- Proposition 1946:312
- Proposition 1961:45
- Proposition 1978/79:111
- Proposition 1980/81:135
- Proposition 1980/81:25
- Proposition 1982/83:127
- Proposition 1985/86:73
- Proposition 1986/87:99
- Proposition 1996/97:63
- Proposition 1997/98:41
- Proposition 1997/98:136
- Proposition 2003/04:69
- Proposition 2008/08:01
- Rawls, John (1971): *A theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press
- Raz, Joseph (1979): "The Rule of Law and Its Virtue.". *The Law Quarterly Review*, vol 93, pp 195-211.
- Rothstein, Bo (1994): *Vad bör staten göra?* Stockholm:SNS
- Rothstein, Bo (2008): *Political Legitimacy and the Welfare State: Five Basic Models*. Quality of Government Institute, working paper.
- Rothstein, Bo (2010): "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet". I: Rothstein, B (red): *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm:SNS
- Rothstein, Bo; Teorell, Jan (2008): "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance*. Vol 21, No 2, pp 165-190.
- Thelen, Kathleen; Steinmo, Sven (1992) "Historical institutionalism in comparative politics" I: Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen; Longstreth, Frank (red) *Structuring politics* Cambridge: Cambridge University Press
- SOU 1944:15
- SOU 1985:21

SOU 1996:64

SOU 1997:134

SOU 2003:63

SOU 2003:86

SOU 2003: 106

SOU 2008: 10

Stensöta, Helena (2009): *Sjukskrivningarna och välfärdens infriare. En studie av svensk sjukvårdsbyråkrati*. Stockholm: Hjalmarsson och Högborg.

Strömberg, Håkan (2000): *Allmän förvaltningsrätt*. Malmö: Liber

Svensson, Gustav (2001): "Rättssäkerhet och makt". I: *Festskrift till Hans Stark*. Arbetsrättsliga föreningens skrifter volym V.

Söderlind, D; Pettersson, O (1988): *Förvaltningspolitik*. Stockholm: Publica

Tamanaha, Brian Z (2004): *On the Rule of Law. History, Politics, Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vahlne Westerhäll, Lotta (2002): *Rättssäkerhetsfrågor inom socialpolitiken*. Norstedts juridik

Vahlne Westerhäll, Lotta (2004): *Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950-2000*. Norstedts juridik

Weber, Max (1946): *From Max Weber. Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.

Wockelberg, Helena (2003): *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Zila, Josef (1990): "Om rättssäkerhet". *Svensk juristtidning* 1990.